

La Fraude Fiscale des Valeurs Mobilières

en ce qui concerne les Impôts sur le Revenu

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le vendredi 26 juin 1936, à 10 heures

PAR

Jean-Ghislain BRETON

*Lauréat des Facultés de Droit de Paris et de Nancy
Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques*

MEMBRES DU JURY :

Président	MM. de MENTHON, professeur.
Assesseurs	MARCHAL, agrégé.
	TEITGEN, agrégé.

NANCY

IMPRIMERIE GEORGES THOMAS

Angle des rues de Solignac et Henri-Lepage

1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Fraude Fiscale des Valeurs Mobilières

en ce qui concerne les Impôts sur le Revenu

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le vendredi 26 juin 1936, à 10 heures

PAR

Jean-Ghislain BRETON

*Lauréat des Facultés de Droit de Paris et de Nancy
Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques*

MEMBRES DU JURY :

Président	MM. de MENTHON, professeur.
Assesseurs	MARCHAL, agrégé.
	TEITGEN, agrégé.

NANCY

IMPRIMERIE GEORGES THOMAS
Angle des rues de Solignac et Henri-Lepage

1936

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen: M. SENN (*, ✚, ☛ I).

Assesseur du Doyen: M. HENRY (*, ☛ I).

Doyens honoraires: MM. F. GÉNY (C *, ☛ I), MICHON (*, ☛ I).

Professeurs honoraires:

MM. MAY (*, ☛ I).

ROLLAND (☛ I).

MOREL (*, ☛ I).

GÉNY (C *, ☛ I).

RENARD (☛ I).

Maître de conférences honoraire: M. MÉLIN (☛ I), docteur en droit.

MM. GÉNY (C *, ☛ I), professeur de Droit privé.

MICHON (*, ☛ I), professeur de Droit romain.

SENN (*, ✚, ☛ I), professeur de Droit romain.

HENRY (*, ☛ I), professeur de Droit criminel.

KRÖLL (☛ I), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL (☛ I), professeur de Droit international public.

LESCOT (☛ I), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (☛ I), professeur de Droit civil.

VOIRIN (✚, ☛ I), professeur de Droit civil.

TROTABAS (✚, ☛ A), professeur de Droit administratif et de Législation financière.

F. de MENTHON (☛ A), professeur d'Economie politique.

DURAND, agrégé de Droit privé.

MARCHAL, agrégé d'Economie politique.

TEITGEN, agrégé de Droit public.

GROS, docteur en droit, chargé de cours de Droit public.

VINCENT, docteur en droit, chargé de cours de Droit privé.

HUGON, docteur en Droit, chargé de cours d'Economie politique.

ROSAMBERT, docteur en droit, chargé d'enseignement de Droit civil de capacité.

BERTRAND (☛ I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.



A LA MÉMOIRE
DU PROFESSEUR LUCIEN BROCARD

INTRODUCTION

LA FRAUDE FISCALE, LE DROIT ET LA MORALE

« La fraude fiscale est-elle toujours immorale? Non, lorsque les gouvernants abusent de leur force passagère pour opprimer une classe sociale au profit d'une autre classe, ou lorsque l'esprit de fiscalité de l'Administration aboutit à des tracasseries incessantes pour les individus. Ils violent, à leurs risques et périls, une loi sociale injuste. C'est une forme de l'insurrection. Juridiquement, l'insurrection est toujours un délit ou un crime. Moralement, l'insurrection contre l'oppression — politique ou fiscale — est légitime. Dans ce cas la fraude fiscale est punie par la loi, elle n'est pas une violation d'une règle morale.

Pour que la fraude fiscale n'ait pas de rapport avec la morale, il faut supposer que l'impôt est incontestablement une mesure de spoliation. L'élévation du tarif de l'impôt n'est pas une preuve suffisante du caractère spoliateur. Il est nécessaire de considérer l'ensemble du système fiscal, son orientation générale ».

Gaston JÈZE,
Cours de finances publiques,
1932-33, p. 180.

INTRODUCTION

LA FRAUDE FISCALE, LE DROIT ET LA MORALE

La fraude fiscale est-elle toujours immorale ? Peut-être semblera-t-il étonnant de poser cette question, car, de prime abord, n'apparaît-il pas que toute fraude soit toujours immorale ? A notre avis, ce serait juger superficiellement un problème qui demande une étude plus approfondie, parce qu'il se rapproche aujourd'hui, de cet autre problème infiniment délicat : la rébellion aux lois injustes.

Nous voudrions, dans ces premières lignes, tenter de montrer que si la fraude fiscale a pris l'extension qu'on lui connaît, c'est parce que les mobiles qui l'inspiraient ont évolué. Elle aurait recruté moins d'adeptes, si la malhonnêteté seule, était à sa base. Sinon, comment se ferait-il que les fraudeurs, peu nombreux avant guerre, fussent devenus légions depuis 1914 ?

« Comment en un plomb vil l'or pur s'est-il changé ? » Comment la moralité de toute une classe, celle des épargnants, a-t-elle pu, en quelques années, changer à ce point, qu'aujourd'hui, c'est par millions qu'on compte les fraudeurs ?

Nous nous refusons à croire qu'en France il y ait des millions de citoyens malhonnêtes, et nous pensons

que des motifs autres que la malhonnêteté, poussent la plupart à frauder le fisc.

Savoir si ces contribuables qui, en fraudant, prétendent ne transgresser aucun devoir moral, ont raison, est une autre affaire, mais avant toute discussion, on doit reconnaître un fait : la mentalité du fraudeur a changé, il n'est que d'en interroger certains, sans nulle honte, ils diront que la morale n'a plus rien à faire avec les lois fiscales, qu'ils *s'insurgent à leurs risques et périls contre une loi injuste*.

Si l'avis des fraudeurs eux-mêmes semble suspect, on pourra se reporter à de nombreux écrits, qui témoignent de ce nouvel état d'esprit.

A titre d'exemple, nous rappellerons la phrase célèbre d'un membre de l'Institut (1), écrivant que les contribuables sont en état de légitime défense contre « l'impôt hautement progressif, même entouré de toutes les formes légales » ; nous citerons aussi ces lignes d'un professeur à la Faculté de Droit de Paris : « Dans ce cas, la fraude fiscale est punie par la loi, elle n'est pas une violation d'une règle morale » (2).

Nous ne voulons pas entièrement adopter ces affirmations, nous voulons seulement indiquer l'état d'esprit qu'elles attestent.

Nous serions d'autant moins excusable d'assimiler le droit de frauder au droit d'insurrection, que nous appartenons à une Faculté où des travaux définitifs ont été publiés sur le problème de la rébellion aux

(1) P. LEROY-BAULIEU : *Traité de la Science des Finances*. 6^e édition, tome I, p. 217.

(2) Gaston JÈZE : *Cours de Finances publiques*, 1932-33, p. 181.

lois injustes et du conflit entre la loi positive et le droit naturel (3); travaux qui ont été unanimes pour admettre, dans certains cas, le droit de rebellion aux lois injustes, mais n'ont pas conclu que la fraude fiscale pût constituer une forme d'insurrection admissible.

Citons à ce sujet, M. le Doyen GÉNY :

« Il faut du reste se garer d'excès évidents. N'a-t-on pas été jusqu'à écrire que les contribuables sont en état de légitime défense contre « l'impôt hautement progressif, même entouré de toutes ses formes légales ». J'ai à peine besoin de déclarer que pareille prétention est absolument condamnée par mes développements antérieurs » (4).

M. le Professeur RENARD aboutissait aux mêmes conclusions en invoquant des arguments qui nous paraissent moins convaincants. Il n'assimile pas la fraude fiscale à l'insurrection, parce qu'elle est occulte et *intéressée* (5). Nous objecterons qu'une rebellion s'élève le plus souvent pour défendre des *intérêts*. Si un tyran promulguait le retour à l'esclavage, M. RENARD n'autoriserait-il pas les futurs esclaves à se révolter ? Et pourtant, n'est-ce pas d'abord par intérêt qu'ils agiraient ? Ceux-ci défendent leur

(3) Voir notamment les ouvrages de M. le Doyen GÉNY : *Science et technique en droit privé positif*, tome IV, 1924, p. 119 et suivantes ; — de M. le Doyen SENN : *De la Justice et du droit*, 1927, p. 79 et suivantes ; — de M. RENARD : *La valeur de la loi. Existe-t-il des lois qui n'obligent pas en conscience ?* 1928, p. 183 et suivantes.

(4) *Science et Technique*, tome IV, p. 131, note 1.

(5) « Et la résistance des particuliers à ces dernières (les lois fiscales) me paraîtrait effectivement fort légitime, si, d'une part j'avais la certitude qu'elle est suggérée par le sentiment du droit plutôt que par l'intérêt, et si d'autre part, elle était franche et ouverte ». Georges RENARD : *Le Droit, la Justice et la Volonté*, p. 344.

liberté, ceux-là défendent leur propriété. Pourquoi mettre sur un autre plan le droit de propriété que le droit de liberté ? Est-ce parce qu'il est moins noble de défendre le premier que le second ?

Seule une institution purement spirituelle, une Eglise, par exemple, peut placer les droits moraux au-dessus des droits patrimoniaux et peut s'intéresser davantage à la défense des premiers, mais pour tout juriste, cette hiérarchie des droits n'existe pas.

Les droits patrimoniaux n'ont rien d'inférieur et parmi eux le droit de propriété, au même titre que tout autre droit, doit être défendu sans fausse honte.

Il doit l'être d'autant plus qu'il subit aujourd'hui des attaques extrêmement vives; attaques dont la forme la plus redoutable est la politique fiscale surchargeant la propriété des impôts les plus lourds, pour la faire disparaître — ou tout au moins changer de mains.

C'est ce danger que les épargnants sentent peser sur leurs biens, qu'ils veulent alors sauver coûte que coûte, et ils s'insurgent contre la politique fiscale inspirée de ces principes. Comment s'insurgent-ils ? Vont-ils, appliquant les principes de M. RENARD, aller dire très haut et très franchement qu'ils se révoltent contre une politique injuste et qu'ils refusent de s'y soumettre en ne payant plus d'impôts ? (6). Ce serait assurer la victoire des hommes et des idées qu'ils combattent en se mettant à leur merci. La seule possibilité qui leur reste pour se défendre, est alors d'échapper à ces lois injustes et de frauder.

(6) M. le Professeur RENARD n'admet la rébellion aux lois injustes que franche et en plein jour.

Certes, cette lutte par la fraude entre l'épargnant et le fisc, n'est ni élégante, ni noble, ce n'est pas le combat loyal à découvert que M. RENARD aimerait voir, c'est la guerilla d'embuscade que les Ethiopiens pratiquent pour se défendre contre un adversaire qu'on ne peut pas attaquer de front.

Cette lutte est-elle admissible ? Nous nous empressons de répondre : non, du point de vue de l'Etat, il est inadmissible que des citoyens s'opposent aux lois.

Dans le domaine juridique, la fraude fiscale est intolérable, il appartient à l'Etat d'y mettre fin. Il n'y a pas de *droit* à l'insurrection contre des lois fiscales injustes.

Par contre, cette lutte entre le fisc et les épargnants n'est-elle pas *excusable* ? Il nous semble bien difficile de ne pas l'admettre. Si sur le terrain juridique, une solution catégorique s'impose : la fraude fiscale est inadmissible ; sur le terrain plus intime de la morale, la solution sera moins nette, et il semble que, lorsqu'une loi est entachée d'une injustice grave, il n'y ait pas, en conscience, de faute à la transgresser.

Mais, nous nous empressons de l'affirmer, *l'injustice ne réside pas dans l'élévation des tarifs d'impôts sur les valeurs mobilières.*

Cette hausse est inéluctable dans les Etats modernes qui doivent faire face à des dépenses strictement indispensables, telles les dépenses militaires et sociales.

Leur poids croissant nécessite de lourds impôts.

Un système fiscal n'est pas injuste parce qu'il comporte de lourds impôts ; il est injuste lorsqu'il ne cherche pas seulement l'établissement d'un régime

équitable, mais qu'il poursuit des fins politiques ; lorsqu'aux mains d'une majorité intolérante il ne s'impose plus avec la force d'une disposition dictée par *l'intérêt général* du pays.

Or, qui niera que certaines lois fiscales ne visent que des buts politiques, puisque les hommes politiques qui les votent disent à qui veut l'entendre, qu'ils mènent le combat contre la propriété acquise. Est-ce l'intérêt général qui est en jeu, ou seulement l'intérêt d'un parti politique ?

Dans de telles conditions, nous n'hésiterons pas à estimer que la violation de lois à caractère seulement politique, ne constitue pas une faute morale, une malhonnêteté, mais constitue un geste, politique également, de la lutte des partis.

PREMIÈRE PARTIE

LA FRAUDE

« La constitution de la Russie au temps des tsars était, a-t-on dit, le régime du despotisme tempéré par l'assassinat; il serait regrettable que notre système d'impôt personnel s'établît comme un régime de spoliation tempéré par la fraude ».

G. LECHARPENTIER,
Revue Politique et Parlementaire,
10 novembre 1932.

CHAPITRE PREMIER

LE FAIT DE LA FRAUDE

Des discussions à la Chambre des Députés, de nombreux articles de journaux ont souvent fait apparaître la fraude fiscale et surtout la fraude fiscale sur les valeurs mobilières, comme une des causes du déséquilibre budgétaire. A tel point qu'en 1933, au cours des efforts tentés pour rétablir l'équilibre de nos finances publiques, on a vu des projets de lois qui mettaient au premier rang la « lutte contre la fraude fiscale ».

Tel le projet de MM. GARDEY et BONNET, du 16 novembre 1933 qui s'intitulait: « Projet de loi tendant à combattre la fraude fiscale et à réaliser des économies ».

C'est dire que les auteurs de ces projets de lois envisageaient la fraude fiscale comme principalement responsable des difficultés financières et que sa répression suffirait à ajourner le moment de la « grande pénitence », dont parlait M. CAILLAUX.

Une affirmation si alléchante mérite bien qu'on étudie cette fraude. Il faut d'abord prouver l'*existence* de la fraude, puis préciser son *importance*.

I. — Existence de la fraude

La fraude existe; pour s'en persuader, il n'est que de jeter un coup d'œil sur quelques statistiques.

Celles du Ministère des Finances donnent les chiffres suivants:

En 1934, le nombre des contribuables inscrits dans les rôles de l'impôt général sur le revenu (pour les revenus de 1933), s'élevait à 1.920.000.

Il n'y aurait donc en France, sur une population active d'environ 20 millions de personnes, que 1.920.000 contribuables dont le revenu dépasserait le minimum imposable de 10.000 francs.

Or, sur cet effectif, les 4/5^e, exactement 1.769.000, cotisent à la cédule des traitements et salaires.

Il est aisé d'en déduire qu'il n'y aurait en France que 151.000 personnes qui tireraient un revenu supérieur à 10.000 ou 12.000 francs de l'exclusive jouissance d'une activité purement commerciale, libérale, ou d'une fortune purement mobilière.

On peut donc supposer qu'un grand nombre de personnes tirant de valeurs mobilières un revenu supérieur au minimum imposable, ne jugent pas utile de remplir une feuille de déclaration.

Plus frappants encore sont les chiffres que publiait le Bulletin de la Statistique Générale de la France. Il rapprochait le nombre des assujettis à l'impôt général sur le revenu, du nombre des propriétaires d'automobiles de tourisme pour l'année 1931; il y avait 1.109.000 voitures déclarées contre 2.150.000 déclarations à l'Impôt sur le Revenu. Sur ce total, les titu-

lares d'un revenu imposable, déclaré ou taxé, dépassant 30.000 francs, n'étaient que 525.000. On comptait donc deux fois plus de voitures de tourisme que de contribuables inscrits dans les rôles pour un revenu égal ou supérieur à 30.000 francs.

En d'autres termes, il existe au moins 600.000 propriétaires d'automobiles de tourisme qui déclarent un revenu global inférieur à 30.000 francs, ou qui ne sont pas imposés du tout. C'est là un fait peu vraisemblable, que seule peut expliquer une évasion fiscale très répandue.

La statistique a permis, d'autre part, de localiser approximativement cette fraude sur le territoire français : dans 32 départements, le nombre des automobiles de tourisme dépassait en 1931 celui des contribuables inscrits à l'impôt général sur le revenu et ces départements étaient tous situés à gauche d'une ligne reliant Nice à Rouen.

Ces quelques chiffres suffisent à prouver l'existence d'une fraude fiscale dont l'ampleur peut, à juste titre, inquiéter les esprits soucieux de l'équilibre de nos finances publiques. Mais, faut-il, comme certains parlementaires, y voir la cause de nos déséquilibres budgétaires ? Les sommes dont le Trésor est frustré sont-elles si importantes que leur absence constitue un danger pour nos finances ?

La question est d'importance, car, avant de se lancer dans une politique de répression de la fraude, il est indispensable de connaître, même grossièrement, les bénéfices que l'on peut escompter d'une telle politique. Seule l'ampleur des sommes dissimulées, peut

justifier des procédés de répression, souvent tracassiers, compliqués et coûteux.

Donc, au seuil de cette étude, nous devons nous efforcer sinon d'évaluer avec précision, tout au moins de connaître l'ordre de grandeur des sommes soustraites au fisc.

II. — Importance de la fraude

De nombreux et importants personnages se sont déjà penchés sur ce problème, Tour à tour, M. PIÉTRI, le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. RÉGNIER, les Ministres des Finances, le Comité Central d'Etudes et de Défense Fiscales, la Fédération des porteurs de valeurs mobilières ont tenté de le résoudre, mais les chiffres auxquels ils aboutissent sont si divers, qu'on ne peut en admettre aucun les yeux fermés. Aussi après avoir présenté les évaluations courantes, en donnerons-nous la critique.

A. — EVALUATIONS COURANTES (1)

Pour tenter avec quelque précision, une appréciation de ce genre, il faudrait comparer le montant des revenus de valeurs mobilières *déclarés* au titre de l'impôt général sur le revenu, au total des revenus qui devraient être déclarés.

Le premier de ces chiffres peut être connu avec précision, les feuilles de déclarations rédigées chaque année par les contribuables mentionnent les sommes

(1) Jusqu'à présent on n'a évalué que les fraudes à l'impôt général sur le revenu. Il n'est pas intéressant d'évaluer les fraudes à l'impôt cédulaire, puisque le législateur ne peut pratiquement pas les réprimer.

perçues, comme revenus de valeurs mobilières. Les services du Ministère des Finances peuvent se charger de faire connaître leur total. Il est beaucoup moins aisé d'évaluer les sommes qui devraient être imposables.

Leur total est égal aux revenus de valeurs mobilières perçus en France, diminués des coupons distribués aux petits porteurs, et des revenus du portefeuille des collectivités; les uns et les autres n'étant pas soumis à l'impôt général sur le revenu. Il faudrait, de plus, remarquer que les étrangers non domiciliés en France et possédant des valeurs françaises ne cotisent pas à notre impôt général.

Telle est, dans ses grandes lignes, la méthode à suivre, c'est aussi celle qu'a retenue M. PIÉTRI. Dans l'exposé des motifs de son projet de loi (2), tendant à instituer le précompte, il a présenté un calcul des sommes distraites au fisc, qui mérite d'être cité, parce que c'est le seul travail réellement scientifique qu'on ait tenté. Nous verrons ultérieurement s'il y a lieu d'en modifier certains éléments.

Dans la proposition de loi de M. PIÉTRI, trois chiffres sont à retenir.

L'ensemble des revenus mobiliers passibles de l'impôt général pourrait être évalué à 25 milliards environ, dont plus de la moitié, soit 12 milliards, ne seraient pas déclarés par les contribuables.

Cette fraude entraînerait pour le budget, une perte annuelle de plus de 1 milliard.

(2) Projet de loi du 17 février 1933.

Voici les éléments de calcul de M. PIÉTRI :

« On a souvent cherché à évaluer le montant des sommes ainsi soustraites à l'impôt général. Tout dernièrement, M. BERGERY estimait que sur 25 milliards de revenus mobiliers, 5 seulement étaient déclarés, et, à première vue, cette proportion a paru excessive.

« Pour tenter, avec quelque précision, une appréciation de ce genre, il faudrait : 1° pouvoir distinguer parmi les coupons perçus en France, ceux qui appartiennent à des redevables de l'impôt général, à des particuliers non soumis à cet impôt, enfin à des collectivités ou à des personnes morales qui n'y sont pas non plus assujetties ; 2° connaître le montant des revenus mobiliers effectivement déclarés à l'impôt général.

«Aucune statistique n'existe sur le premier point».

Dans ces conditions, M. PIÉTRI procède par estimation : l'impôt cédulaire sur les revenus, proportionnel à ces revenus permet d'en fixer le montant. Pour l'année 1930, le produit de la taxe sur les revenus de valeurs mobilières, fut de 3.200 millions. Le taux de la taxe était de 16 %.

Les revenus étaient donc des $84/16$ de 3.200 millions, soit environ 22 milliards, auxquels il y a lieu d'ajouter les revenus des titres exonérés de l'impôt cédulaire (rente, bons du Trésor) s'élevant à environ 8 milliards.

Donc, l'ensemble de tous les revenus en France, atteint 30 milliards. Mais tous ne sont pas soumis à l'impôt général.

Il faut en déduire les revenus des petits épargnants, et les revenus des collectivités et personnes morales non assujetties à cet impôt que M. PIÉTRI évalue à 5 milliards. Chiffre, notons-le en passant, qui semble très en-dessous de la réalité, si l'on se rappelle qu'il y a en France 5 à 6 millions de porteurs de valeurs mobilières qui ne cotisent pas à l'impôt général.

Ainsi, 25 milliards de francs de revenus mobiliers *auraient dû être déclarés* à l'impôt général.

Effectivement, quelle somme *a été déclarée*? Le service des Contributions Directes a établi en 1920 une statistique faisant ressortir que, sur l'ensemble des revenus de toutes sortes, taxés à l'impôt général, les revenus mobiliers représentaient 19,6 %.

En 1930, l'ensemble des revenus déclarés ou taxés d'office atteignit 66 milliards.

En supposant que la proportion de 19,6 % soit encore vraie en 1930, et en l'appliquant aux 66 milliards, on obtient le chiffre de 13 milliards, effectivement déclarés.

25 milliards moins 13 milliards = 12 milliards de revenus mobiliers qui n'ont pas figuré dans les déclarations en 1930.

Quelle est la perte subie par le Trésor? Pour l'évaluer, M. PIÉTRI s'est livré dans sa proposition de loi sur le précompte, à des calculs assez complexes, dont voici le principe:

Il s'est efforcé tout d'abord de déterminer quelle est, entre les différentes catégories de contribuables, la répartition approximative des 12 milliards de revenus mobiliers soustraits à l'impôt général. L'an-

née 1920 a été prise pour type à défaut de statistiques plus récentes concernant la répartition des revenus mobiliers par catégories de revenus globaux. Les résultats pour 1930 ont été obtenus en supposant que les proportions sont demeurées inchangées.

Ayant établi cette répartition de 12 milliards, M. PIÉTRI applique à chaque catégorie le taux de l'impôt général et calcule ainsi les pertes occasionnées au Trésor par cette fraude (3).

Ainsi, M. PIÉTRI croit pouvoir affirmer que le Trésor perd, chaque année, plus d'un milliard par suite de la dissimulation des valeurs mobilières à l'impôt général.

Mais ce chiffre établi au moyen de statistiques incomplètes et anciennes a été critiqué.

B) DISCUSSION CRITIQUE DE CES ÉVALUATIONS

Sans suivre tous les calculs qui ont permis à d'autres que M. PIÉTRI, d'évaluer l'évasion fiscale des valeurs mobilières, disons simplement, qu'à la même époque, le gouvernement s'arrêtait au chiffre de 700 millions; la Commission des finances du Sénat: 500 millions; le Comité Central d'Etudes et de Défense Fiscale: 430 millions; enfin, la Fédération des porteurs de valeurs mobilières estimait que le Trésor n'était frustré que de 300 millions.

En même temps, des critiques, souvent fort judicieuses, infirmaient l'argumentation de M. PIÉTRI.

Il est utile ici de les rappeler, car elles permettront

(3) Voir dans le projet de loi les calculs eux-mêmes.

de fixer une marge d'évaluation tout de même plus précise que la différence entre 1.248 et 300 millions.

La Fédération des porteurs de valeurs mobilières (4) a fait justement remarquer à M. PIÉTRI qu'en partant d'un chiffre de 22 milliards pour les revenus mobiliers donnant lieu à la perception de la taxe cédulaire, il était mathématiquement au-dessus de la vérité. Car, du chiffre de 3.200 millions, produit de la taxe sur le revenu, qui a servi de base à M. PIÉTRI pour estimer que les revenus mobiliers atteignent 22 milliards, il y a lieu de retrancher 5 % pour la taxe sur les lots, primes, etc... Le montant de l'impôt qui représente tantôt 18 %, tantôt 16 % (taux alors en vigueur) du revenu brut, est donc de 3.041 millions. Les revenus restant ne représentent même pas, si l'on tient compte des valeurs étrangères, les 84/16^e de 3.041, soit 15.750 millions. Il faut ensuite déduire le produit de la taxe de transmission, soit 545 millions. Il ne peut par conséquent y avoir, compte tenu des valeurs étrangères, que 14 milliards environ de revenus mobiliers, au lieu de 22 dans la catégorie soumise à l'impôt cédulaire et à la taxe de transmission.

Ce premier abattement à la base de tout le calcul de M. PIÉTRI ramène déjà l'importance de l'évasion fiscale de 12 milliards à 4 milliards, et par là même le chiffre de 1.200 millions attendu de la répression de cette fraude, semble bien exagéré.

C'est ce qu'avait compris le gouvernement en décembre 1933. Il n'espérait du contrôle des revenus mobiliers, qu'une somme de 700 millions. Et ce chiffre

(4) *Bulletin de la Fédération* du 22 mars 1933, p. 3.

même a été contesté par M. Marcel RÉGNIER, alors rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, et non sujet de partialité à cet égard.

Dans son rapport « tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire » (5) on peut lire :

« La Chambre attend 700 millions du contrôle des revenus mobiliers assujettis à l'impôt général. *Il faudrait, pour justifier ce chiffre, une fraude qui paraît supérieure à la réalité. On a trop tendance à oublier l'extrême morcellement de la fortune française.* Tous les orateurs de la Chambre — même les plus acquis à la nécessité d'un contrôle — ont évalué à 8 ou 10 millions le nombre des porteurs de valeurs mobilières, et ce chiffre paraît correspondre à la réalité. Or, il est évident que la plus grande partie de ces porteurs, agriculteurs ou petits commerçants, ne sont point passibles de l'impôt général, en raison de l'atténuation qui est légalement faite de leurs revenus professionnels. Même si chacun d'eux n'a que de faibles revenus de valeurs, cependant, à eux tous, ils doivent se partager la plus large partie du revenu mobilier de la France, qui ne dépasse pas, à l'heure actuelle, 27 milliards.

Si l'on tient compte, d'autre part, de l'importance du portefeuille des collectivités non assujetties à l'impôt dont le revenu annuel atteint probablement 7 à 8 milliards, il est certain que la partie du revenu mobilier national qui doit se retrouver dans les déclarations à l'impôt général est relativement faible ».

(5) Sénat, année 1933, session extraordinaire. Rapport n° 647. — Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1933, p. 18 et 19.

Il semble qu'on puisse, avec l'honorable M. RÉGNIER, estimer exagéré le chiffre de 700 millions, sans aller toutefois jusqu'à admettre le chiffre de 300 millions, présenté par la Fédération des Porteurs de Valeurs mobilières, à laquelle on peut reprocher d'être juge et partie dans cette affaire, un chiffre intermédiaire de 500 millions, d'ailleurs proposé par la Commission des Finances du Sénat, semblerait mieux convenir à la réalité.

Donc, d'une répression *intégrale* de la fraude, il faudrait attendre une plus-value budgétaire de l'ordre de 500 millions. C'est là, certes, une somme importante; néanmoins, au cours de l'étude des moyens de répression de la fraude sur les valeurs mobilières, nous ne devons pas oublier que les sommes distraites au Trésor, sont à peu près égales au centième des ressources totales du Budget, donc insuffisantes pour que leur récupération justifie un bouleversement du marché financier.

La fraude étant ainsi, sinon calculée avec précision, du moins approximativement évaluée, on peut en passant réfuter les théories de ceux qui voient dans la fraude une des causes principales de nos difficultés budgétaires. C'est là simplement, un procédé facile et fréquent dans une démocratie, d'exciter l'opinion contre une certaine catégorie de citoyens.

Il ne s'agit donc pas de milliards subtilisés au budget, il ne s'agit que de millions. C'est assez cependant, pour se demander comment se manifeste une telle évasion et quelles en sont les causes.

CHAPITRE II

LES CAUSES DE LA FRAUDE

La fraude, certes, a toujours existé. Il s'est toujours livré, en France surtout, une sorte de guerilla entre le fisc et les contribuables, dont l'attrait n'était pas constitué seulement par le profit de la fraude, mais par le réel plaisir qu'en éprouvent ceux qui s'y livrent.

Cependant, la fraude gardait autrefois l'importance réduite d'une exception.

Aujourd'hui, elle a pris l'aspect d'un fait dont il faut tenir compte en raison de sa généralité. Une double évolution, à la fois économique et fiscale, semble avoir provoqué ce changement.

I. — L'évolution économique

Elle a précédé l'évolution fiscale préparant en quelque sorte le terrain où la fraude pourrait aisément croître et se propager.

Cette évolution est marquée d'abord par *l'apparition de la fortune mobilière*. L'extension si rapide des valeurs mobilières a considérablement favorisé des dissimulations qui, lorsque les terres et les maisons

constituaient les principales sources de revenus, eussent été impossibles.

Quoi de plus facile que d'omettre dans sa déclaration des revenus de valeurs mobilières ? L'impunité est presque assurée, surtout lorsque celles-ci affectent la forme de titres au porteur.

L'apparition de la fortune mobilière à elle seule, n'eut pas suffi à faire naître la fraude. L'exemple des pays anglo-saxons le prouve. Mais en France, une deuxième cause joua : *le titre au porteur*.

Ses qualités financières et surtout les préférences très marquées de l'épargnant français, lui assurèrent en France un succès, que les faveurs multiples données aux autres formes de titres n'arrivèrent pas à diminuer (1).

Le titre au porteur constitue l'instrument de la fraude.

Ignoré de tous, glissant de mains en mains, sans laisser de traces, il confère à ses détenteurs un anonymat que ceux-ci se rappellent souvent lorsqu'ils rédigent leur déclaration annuelle.

Or, tandis que cette évolution économique faisait naître une fraude qui auparavant ne pouvait pas exister, une évolution fiscale se manifestait, de nature, elle aussi, à la renforcer encore.

(1) Quoiqu'il n'existe aucune statistique sur ce point, on évalue très approximativement le volume des titres nominatifs au dixième de celui des titres au porteur.

II. — L'évolution fiscale

Cette évolution a été marquée par deux événements principaux : l'adoption du système dit « de la déclaration », et la hausse très importante des tarifs, qui ont constitué autant d'éléments susceptibles de généraliser la fraude.

A) L'ADOPTION DU SYSTÈME DE LA DÉCLARATION

Parmi les différents problèmes que pose la législation fiscale, il en est un particulièrement complexe et discuté : celui des procédés d'assiette des impôts sur le revenu. Il semble que pour résoudre cette difficulté, le législateur doive adopter le procédé d'assiette le plus approprié à la mentalité de la population, pour faire face aux nécessités budgétaires.

On a trop souvent opposé l'état d'esprit du peuple français, volontiers frondeur et fraudeur, à celui des peuples anglo-saxons plus honnêtes et respectueux des lois, pour qu'il soit besoin d'insister. Notons simplement qu'un grand nombre de Français éprouvent le plus vif plaisir à frauder le fisc chaque fois qu'ils le peuvent. C'est là un fait dont le législateur doit tenir compte.

Alors n'est-il pas curieux de constater qu'il ait adopté en 1914, un système fiscal en complète opposition avec cette tendance, puisqu'il *présume la bonne foi* du déclarant.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, on a voulu adopter des institutions anglaises, parfaitement

appropriées au caractère anglais, mais non à nos tendances nationales.

On assiste alors à ce spectacle, qu'après avoir voté un système d'impôts assis par la déclaration, présumée exacte, du contribuable, le législateur essaye par tous les moyens de tourner ou de faire tomber cette présomption (2) qui prête trop à la fraude.

Quoi qu'il en soit, la législation fiscale de 1914 et 1917 instaurant le système de la déclaration, a largement facilité les dissimulations de revenus. Tel est le premier aspect de cette évolution qui a tendu, en définitive, à rendre la fraude *facile*.

Un deuxième aspect allait la rendre *lucrative*: c'est la hausse des taux d'impôts sur le revenu.

B) LA HAUSSE DES TAUX D'IMPÔTS

Le poids de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et de l'impôt général sur le revenu, pour les grosses fortunes est tel que la fraude confère désormais à ses usagers un profit considérable. Dans l'esprit de plus d'un contribuable s'établit une comparaison entre les risques de la fraude, constitués par les pénalités, et le profit de la fraude. Plus les tarifs d'impôts sont élevés; plus on augmente le profit, plus dans l'esprit du contribuable la balance penche de ce côté...

Certes, il ne faut pas se cacher que la hausse des tarifs est inéluctable dans un Etat moderne, où les dépenses militaires et sociales, également obligatoires, absorbent des sommes chaque année plus considéra-

(2) Cf. loi minima d'imposition du 23 décembre 1933, art. 5.

bles, mais il y a lieu de se demander également, lorsque les taux deviennent « spoliateurs » au dire d'hommes des partis les plus divers (3), s'il n'est pas inéluctable aussi de voir alors se généraliser une fraude qui n'est plus qu'un moyen de défense des patrimoines en danger.

Le plus grave, en ce qui concerne l'impôt général sur le revenu, est que cette hausse des tarifs était liée à une diminution continue du nombre des assujettis, seule une minorité finit par être taxée.

En 1932, la presque totalité des assujettis, 93 %, jouissant de 72 % des revenus imposables, ne payèrent que 16 % de l'impôt. En revanche, une infime minorité, 0,5 % ne jouissant que de 8 % des revenus imposables paya 54 % du montant total de l'impôt (4).

M. GERMAIN-MARTIN, dans l'Exposé des Motifs du projet de Réforme Fiscale du 30 mai 1934, notait :

(3) « Des ponctions fiscales de cette dureté appellent la fraude comme la pluie appelle le vent ». PIÉTRI (*Justice et Injustice fiscales*, p. 115).

M. Jacques BAINVILLE, parlant de l'impôt sur le revenu, le qualifie de « spoliation tempérée par la fraude ». (*Journal des Finances*, 14 juillet 1933).

« La démagogie française pousse la progressivité des tarifs au point de faire de ces impôts (impôt général sur le revenu et impôt sur les successions) un instrument de spoliation pour les gros revenus ou les grosses fortunes ». Gaston JÈZE (*Cours de Finances publiques*, 1932-1933).

« Dans le projet voté par la Chambre, des impôts apparaissent comme des actes de guerre civile, tant ils sont iniques et inspirés par la haine des classes : ce sont le nouveau barème de l'impôt général sur le revenu et l'impôt de crise. L'exagération est telle qu'il y a, non pas des mesures fiscales, mais des spoliations intolérables.

« Il peut y avoir des lois fiscales scélérates ». Gaston JÈZE (*Journal des Finances*, 17 février 1933).

(4) Voir les *Renseignements statistiques des Contributions Directes* pour 1932.

« la multiplicité des régimes spéciaux fait que, *l'impôt n'est plus payé que par une petite minorité de contribuables*. Pour que le rendement ne soit pas compromis, on a été conduit, au fur et à mesure que l'on diminuait le nombre des asujettis, à augmenter les taux. L'élévation des taux a développé la fraude et la généralisation même de cette fraude a posé, à l'état aigu, le problème du contrôle fiscal, qui est loin d'être encore résolu ».

Et plus loin: « Les critiques qui viennent d'être relevées à l'encontre des différentes cédules, sont plus fondées encore en ce qui concerne l'impôt général sur le revenu. Ici aussi, on relève un taux manifestement exagéré et une fraude considérable... Le taux excessif de l'impôt général est la principale cause de fraude ».

Quant à l'impôt cédulaire sur les valeurs mobilières, qu'il suffise de dire que son taux, primitivement fixé à 3 %, atteint le chiffre record de 24 % pour les titres au porteur français, depuis le décret-loi du 16 juillet 1935 (5).

(5) Historique de la taxe: « A l'origine, en 1872, le taux de la taxe sur le revenu était de 3 %. En 48 ans, en 1920, il n'avait, par étape, monté qu'à 10 %. C'est seulement à partir de ce moment qu'il se signale par des « bonds » au fur et à mesure des nécessités budgétaires. En 1924, c'est une première augmentation de 2 % résultant automatiquement de l'application de « 2 décimes » à tous les impôts. Puis en 1926, en une nuit d'angoisse, c'est l'addition « essentiellement provisoire » d'une surtaxe de moitié 6 %, qui n'a jamais entièrement disparu puisque la quotité de l'impôt était encore en 1933 de 17 %. Aujourd'hui, on va plus loin qu'aux heures difficiles de juillet 1926, on porte le tarif à 24 %. C'est « détenir un record ». Simultanément, on élève à 25 % le taux applicable aux valeurs étrangères non abonnées, pour maintenir, au moins dans une faible mesure, l'écart qui, théori-

Si l'on se rappelle d'autre part, que les revenus ainsi imputés du 1/4 ont déjà supporté le poids de l'impôt des bénéfices industriels et commerciaux et que les valeurs mobilières ont généralement subi une cascade d'impôts : droit de timbre, droit de transmission, impôt sur les opérations de Bourse, qui, forcément, viennent en déduction des coupons détachés, on peut juger de l'importance de la « ponction » effectuée par le fisc.

En 1933, M. Lucien MARCH, Directeur des Etudes de l'Institut de Statistiques de l'Université de Paris, s'est livré à une enquête portant sur 68 sociétés (représentant un capital nominal de 2 milliards 1/2 environ), en vue de déterminer les charges fiscales des Sociétés françaises. Il a abouti aux conclusions suivantes (6) :

— pendant l'année 1931 sur une somme de quement, doit toujours exister entre les valeurs françaises et les autres ». Voici quels furent les taux successifs de cette taxe :

Epoques	Valeurs françaises	Valeurs étrangères
—	—	—
1872	3 %	néant
1890	4 %	néant
1914	4 %	5 %
1916	5 %	5 %
1917	5 %	6 %
1920	10 %	12 %
1924	12 %	14,40 %
1926	12 %	18 %
1930	16 %	18 %
1932	16 %	20 %
1933	17 %	20 %
1935	24 %	25 %

(*Revue des Contrib.*, janvier 1936, G. GEORGES).

(6) *Revue Politique et Parlementaire* du 10 janvier 1933 : « Les charges fiscales et sociales des Sociétés par actions ».

100 francs à répartir entre l'Etat et les actionnaires, l'Etat a prélevé par sa fiscalité 64 francs, l'actionnaire touchant 36 francs.

Depuis 1931, les tarifs se sont élevés et l'actionnaire doit être plus défavorisé encore.

Dès lors, en face de prélèvements de cette importance, les capitalistes peuvent se demander si la notion de justice qui doit être à la base de l'impôt, est respectée, et si la législation, sous couvert de fins fiscales, ne poursuit pas une politique de nivellement des fortunes, en un mot, si elle n'est pas devenue une arme de lutte sociale.

M. Gaston JÈZE, dans un article intitulé : « La Réforme Fiscale » pouvait écrire « Ce n'est pas un impôt de justice (l'impôt général sur le revenu) : c'est maintenant une arme de lutte sociale. Dans cette lutte, la morale est hors de cause. Nombreux sont les individus visés par l'impôt général sur le revenu ; qui se considèrent en état de légitime défense contre une législation qui n'a plus un caractère fiscal, qui est un instrument de nivellement économique. C'est là, une situation intolérable ».

Notre législation fiscale devrait prendre garde de ne pas encourir ces reproches, car le jour où la Presse, les discours ont répandu ces idées et par là même détruit la notion d'honnêteté fiscale, il n'est plus étonnant que les contribuables cherchent, par tous les moyens, à éluder le poids de tels impôts, et le danger est d'autant plus réel que les procédés de fraude s'offrent nombreux à l'esprit du contribuable peu scrupuleux.

(7) *La Dépêche de Toulouse*, 19 mars 1934.

CHAPITRE III

LES PROCÉDÉS EMPLOYÉS POUR FRAUDER

Il y a lieu d'opposer aux procédés d'évasion frauduleux, ce que M. GERMAIN-MARTIN dénommait : « l'évasion légale » (1). Il s'exprimait en ces termes : A l'heure actuelle, un contribuable peut ostensiblement mener un train de vie très supérieur au revenu qu'il déclare, sans pour cela contrevenir à la loi dans les cas suivants :

« S'il s'agit de possesseurs de rente 4 % 1925 et de bons de la Défense Nationale, qui sont exempts de l'impôt général sur le revenu (2).

« S'il s'agit de contribuables faisant des opérations boursières assez peu fréquentes pour ne pas être considérés comme des spéculateurs professionnels.

(1) Exposé des motifs déjà cité.

(2) Il est intéressant, à ce sujet, de rappeler l'origine de l'exemption fiscale des Bons du Trésor et des Bons de la Défense Nationale. Elle remonte à la loi du 11 mars 1924. A cette époque, le gouvernement luttait déjà contre la fraude. Il avait fait voter le bordereau de coupons, dont l'effet le plus net fut de rendre impossible le renouvellement des Bons du Trésor. Le Parlement dut alors voter la loi du 11 mars 1924, exonérant de l'impôt général sur le revenu les Bons du Trésor pour que le public se décide de nouveau à souscrire les Bons.

Ces souvenirs ont été rappelés avec opportunité par M. de LASTEYRIE, à la Chambre, lors de la discussion sur la carte d'identité fiscale. (*Journal Officiel* 1933 - Débats, p. 4462, 3^e col.).

« S'il s'agit de contribuables vivant sur leur capital ».

Il y aurait lieu d'ajouter à cette énumération, les propriétaires de bons du Trésor, à échéance d'un an au plus, dont le capital atteint environ 14 milliards, qui jouissent aussi de la même immunité.

L'heureux capitaliste qui tire 100.000 francs de revenus d'un capital composé de rente à 4 % 1925 (3), peut sans enfreindre aucunement la loi, échapper à l'impôt général sur le revenu. Il devra seulement prouver qu'il est réellement propriétaire de ces titres en montrant au contrôleur des Contributions directes, les bordereaux d'achats des obligations 4 % 1925, ou les titres eux-mêmes.

Notons en passant qu'au double point de vue moral et fiscal, ces exemptions à l'impôt général sont entièrement critiquables.

Au point de vue moral, elles tendent à enlever toute justice à notre système d'impôts en plaçant une catégorie de valeurs mobilières sous un régime beaucoup plus favorable que les autres.

Au point de vue fiscal surtout, elles présentent le grave inconvénient de faciliter des évasions frauduleuses ; nous aurons à le montrer plus loin.

L'évasion légale ne doit donc pas être confondue avec l'évasion frauduleuse, dont tous les aspects enfreignent les lois.

Celle-ci adopte des modalités différentes suivant qu'elle concerne l'impôt cédulaire ou l'impôt général.

(3) Qui, depuis le décret-loi du 16 juillet 1935, doit revêtir la forme nominative.

**§ 1. — Procédés de fraude
à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières**

On sait que l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, est perçu en France par le procédé du stoppage à la source. La Société qui distribue des bénéfices, doit faire retenue du montant de l'impôt, qu'elle versera ultérieurement au Trésor. Evidemment, ce système, qui évite tout risque de fraude, ne peut pas s'appliquer aux sociétés étrangères, qui ne reconnaissent pas les obligations de la loi française. Seules, quelques sociétés étrangères qui veulent bien se soumettre au régime de « l'abonnement », sont assimilées aux Sociétés françaises en ce sens que, représentées sur le territoire national par un Français, agréé par le Ministre des Finances, elles s'engagent comme les sociétés françaises, à payer le montant de l'impôt sur les coupons distribués en France.

Mais le plus grand nombre de valeurs mobilières étrangères ne sont pas abandonnées. Il y a d'une part, tous les fonds d'états étrangers qui, par mesure de courtoisie internationale, ne peuvent être soumis aux obligations de l'abonnement. Il y a d'autre part, les titres de sociétés privées, qui estiment ces obligations trop coûteuses; or, le nombre de ceux-ci va croissant, ce qui est fâcheux, parce que ce sont ces titres étrangers non abonnés, qui constituent par excellence l'instrument d'une fraude, d'autant plus redoutable qu'après s'être attaquée à l'impôt cédulaire, elle se répercute sur l'impôt général; le contribuable ne

déclarant évidemment pas à l'impôt général, des revenus qu'il a soustraits à l'impôt cédulaire.

Cette fraude s'exerce de deux façons, suivant que le propriétaire envoie les titres eux-mêmes à l'étranger, ou que, conservant les titres en France, il se contente d'envoyer les coupons à l'encaissement, hors de nos frontières.

1° La domiciliation des titres à l'étranger (4) est très facile, puisque notre pays ne subit aucune restriction à la libre circulation des capitaux (5), elle est entièrement licite, à condition toutefois, de mentionner ces avoirs possédés à l'étranger dans la Déclaration de l'impôt général sur le revenu. Mais, naturellement, ceux qui veulent échapper à la taxe sur les valeurs mobilières, se gardent bien de faire une telle déclaration.

M. BADIN, ancien contrôleur des Contributions Directes, rapporte dans un ouvrage intitulé: « Les mille et une manières de frauder le fisc », que dans sa circonscription qui touchait les Pyrénées, il lui est arrivé plus d'une fois d'aller excursionner en Catalogne espagnole. A Figueras, il est frappé du nombre de banques qui, dit-il, « ont poussé dans cette ville comme des champignons ». Il se renseigne, et n'a pas de peine à apprendre que ce sont des français porteurs

(4) Voir Thèse HAUSER: *Valeurs mobilières et évasion fiscale*.

(5) Notons que plusieurs pays ont supprimé indirectement cette forme de fraude par des réglementations en matière de change. L'Allemagne, et tout récemment l'Italie, par la nationalisation du crédit et le contrôle des devises, rendent impossible toute exportation de titres mobiliers ou de sommes d'argent. Mais ces mesures présentent de tels inconvénients économiques qu'on ne saurait en préconiser l'emploi en France.

de titres, qui font vivre les banques. Et certes l'Espagne n'est pas la seule de ces « oasis financières » où les capitaux, fuyant leur mère-patrie, viennent se réfugier. Mentionnons surtout la Suisse, véritable terre de Canaan des capitaux ; là des banques ouvrent à leurs clients étrangers des comptes — ou mieux des comptes-joints — pour échapper au danger que présenterait la mort du titulaire du compte — les comptes sont crédités du montant des coupons. — Le capitaliste ne paye qu'une commission ordinaire au banquier, il économise 25 % de son revenu, représentant l'impôt qui aurait dû lui être retenu.

2° Une autre modalité de cette fraude consiste à conserver les titres étrangers eux-mêmes en France et à encaisser les coupons à l'étranger.

Le capitaliste qui détache des coupons de valeurs mobilières, non abonnées, se garde bien de les encaisser sur le territoire national, mais s'il fait un voyage en Suisse, il les présente au guichet d'une banque de ce pays, c'est ce que l'on a appelé « la fraude du sleeping », qui apparaît, sans qu'il soit besoin de longs commentaires, comme une fraude de luxe, à la portée de capitalistes jouissant de revenus assez élevés. Une retentissante affaire de fraude a cependant montré que des organisations occultes tentaient de rendre cette forme de fraude accessible aux petits capitalistes par le système de « la cueillette des coupons ».

Il s'agit de l'affaire de la « Banque Commerciale de Bâle » (6).

(6) *Journal des Finances* du 26 mai 1933 : « Fraude fiscale ». Voir aussi : *Revue des Contributions et de l'Enregistrement* : « Les fraudes fiscales et leurs suites », par G. GEORGES, janvier 1933.

Des employés de cette banque, n'ayant en France ni succursale, ni agence, s'installaient dans un hôtel. Leur clientèle apportait là, à l'encaissement les coupons de valeurs étrangères et en touchait séance tenante le montant, sans autre retenue que celle d'un pourcentage destiné à rémunérer les payeurs.

L'organisation était fort ingénieuse, mais au cours de perquisitions opérées dans les locaux occupés par ces employés, on saisit des carnets portant les noms de certaines personnes avec des indications relatives à des titres étrangers (7).

Tels sont les procédés de fraude à la cédule qui, comme on l'a vu, ne sont pas à la portée de tout le monde. M. PIÉTRI (8) en disait : « Fraude au demeurant redoutable et qui, en dehors d'une action judiciaire ou policière, ne peut être démasquée (et encore !) qu'à l'occasion d'une dévolution successorale. Mais par ailleurs, fraude limitée dans son volume même, et qui n'indigne le public qu'en raison de la qualité de ses fauteurs habituels ».

§ 2. — Procédés de fraude à l'impôt général sur le revenu

La fraude à l'impôt général est autrement répandue ; il ne s'agit plus de quelques rares usagers du slee-

(7) L'affaire donna lieu à un procès célèbre, d'ailleurs perdu par l'Administration de l'Enregistrement qui, dans son zèle trop hâtif de poursuivre les coupables, n'avait pas respecté les règles de procédure. Cf. Arrêt de la Chambre des mises en accusation de la Cour d'Appel de Paris du 19 mai 1933 et Cour de Cassation Chambre Criminelle du 2 février 1934.

(8) *Justice et Injustice fiscales*, page 116.

ping, mais de la cohorte innombrable des « français moyens », dont la conscience fiscale est par trop indulgente.

La fraude se présente ici sous trois formes : l'omission de déclaration, l'insuffisance de déclaration simple, l'insuffisance de déclaration frauduleuse.

1° L'omission de déclaration ou « fraude par le bas » (9).

C'est le fait pour un contribuable, qui jouit d'un revenu supérieur au minimum imposable, de ne pas rédiger la déclaration annuelle. Cette fraude-ci — il faut savoir rendre justice à tout le monde — est une fraude de petites bourses. Ceci explique sans doute qu'on s'en soit si peu occupé en France. Il s'agit en somme de nombreux contribuables, qu'un train de vie modeste met à l'abri des investigations des contrôleurs.

Des statistiques récentes — celle établissant que dans 32 départements le nombre des automobiles de tourisme avait été supérieur au nombre des inscrits à l'impôt général sur le revenu — prouvent que les individus qui omettent de remplir une feuille de déclaration sont légions.

2° L'autre forme de fraude — aussi répandue, hâtons-nous de le dire — c'est l'insuffisance dans la déclaration.

Ici, il y a toute une gamme dans l'honnêteté des contribuables, depuis celui qui fait une déclaration, sinon loyale, du moins raisonnable, jusqu'à ce contribuable dont parlait M. RENAUD Jean à la Chambre,

(9) Voir « La fraude par le bas ». *Le Capital*, du 9 novembre 1933.

qui déclarant 30.000 francs et se voyant taxer d'office 300.000, ne protesta pas.

3° Une attitude si humble devant le contrôleur, ne se rencontre pas toujours, car l'insuffisance dans la déclaration s'accompagne quelquefois de procédés frauduleux destinés à tromper le contrôleur.

C'est le cas du contribuable auquel le contrôleur demande de justifier un revenu réel, qui apparaît d'après le train de vie de l'assujetti, comme bien supérieur au revenu déclaré.

Le fraudeur qui n'avoue pas sa faute, tente quelquefois de se justifier en invoquant un des cas de cette « évasion légale » que nous avons mentionnée plus haut. C'est ici qu'apparaît le danger de créer des cas d'immunité fiscale; on donne aux fraudeurs un « alibi » trop facile à invoquer.

Appelé à se justifier, le contribuable reconnaît bien volontiers que ses dépenses sont supérieures au revenu qu'il déclare; la différence, assure-t-il, provient non d'un revenu dissimulé mais de son capital lui-même qu'il aliène peu à peu. Si le contrôleur demande des preuves, on lui montre des bordereaux de vente de titres mobiliers, en se gardant de parler des bordereaux d'achats effectués en remploi de ces ventes (10).

(10) Avant la loi du 23 décembre 1933, la présomption d'exactitude attachée à la déclaration du contribuable, limitait, pour le contrôleur, le droit de demander des justifications à quelques cas. Le contrôleur n'avait le droit de demander à voir les titres 4 % 1925 que dans le cas de l'art. 93 des lois codifiées, c'est-à-dire lorsqu'il avait préalablement établi que les revenus du contribuable étaient « sensiblement et notoirement supérieurs au revenu déclaré ». Sinon, il devait se contenter de l'affirmation de l'assujetti sans pouvoir exiger aucune preuve à l'appui. Ce régime a été modifié par la loi du 23 décembre 1933 qui

Autre procédé largement pratiqué autrefois, mais qui aujourd'hui, ne pourra plus l'être : invoquer la possession d'obligations 4 % 1925, titres exempts de l'impôt général sur le revenu, donc, de nature à justifier des dépenses et un train de vie supérieurs au revenu déclaré.

Ici aussi, la preuve de ces allégations était facile à fournir au contrôleur : le fraudeur pouvait emprunter les titres pour les lui montrer ; il existait même à Paris certaines officines qui, moyennant une commission, prêtaient des obligations 4 % 1925 à une clientèle qui ne les gardait que pour abuser le contrôleur.

Cette pratique était assez courante, puisque la quantité globale de titres de cet emprunt, dont on arguait la propriété devant le fisc, représentait, paraît-il, plusieurs fois le montant du capital émis.

Désireux de mettre fin à ces procédés, M. LAVAL a pris, le 16 juillet 1935, un décret-loi rendant la forme nominative obligatoire pour ces titres. Cette mesure, au point de vue juridique, semble d'ailleurs très contestable, car de ce fait, le contrat intervenu entre les souscripteurs de cet emprunt et l'Etat a subi une modification unilatérale difficilement justifiable (11), qui s'est traduite en bourse par une baisse profonde de ces titres (12).

permet au contrôleur de demander des justifications avec preuves. Chaque fois qu'il a établi que le « contribuable peut avoir des revenus » supérieurs à ceux que mentionne la déclaration.

(11) Voir article de M. JENNY : *Le Temps Financier* du 14 oct. 1935.

(12) Citons la lettre suivante parue dans *l'Information* du 29 oct. 1935 : « Industriel, j'ai, depuis 15 ans, un dépôt de titres à la Banque de France, constitué tout entier par du 4 % 1925. C'est mon capital de roulement. Or, je reçois une petite note de ma banque m'informant

Quoi qu'il en soit, il est dorénavant impossible de présenter ces titres, si l'on n'en est pas réellement le propriétaire. Il est vrai qu'il circule encore 14 milliards de Bons du Trésor et 27 milliards de bons de la Défense Nationale, — également exempts de l'impôt général — qui rendront aux fraudeurs les mêmes services que la rente 4 % 1925.

Le régime de la forme nominative obligatoire ne leur a pas été appliqué, parce que des demandes massives de remboursement eussent risqué de se produire. Leur présence rendra le décret-loi du 16 juillet presque inopérant, les pratiques frauduleuses indiquées continueront à être employées au plus grand dam du Trésor.

que par suite de la baisse de cette rente, le crédit qui m'était ouvert est diminué d'autant, exactement de 500.000 à 400.000... Ma capacité d'achat, en tant qu'industriel, est désormais réduite de 20 % ».

CHAPITRE IV

LES CONSÉQUENCES DE LA FRAUDE

Comme en droit civil, on peut rappeler ici la maxime « *Fraus omnia corrumpit* ».

La fraude surgissant dans un système d'impôts assis par le système de la Déclaration et dont les taux sont élevés, en déforme tous les caractères. A tel point qu'on a vu la Belgique, lasse d'une fraude qui viciait tout son système fiscal, modifier sa législation en adoptant, comme procédé d'assiette des impôts sur le revenu, la méthode indiciaire.

En France, fréquemment, on a préconisé cette réforme pour mettre fin à une fraude dont M. le Professeur Jean MARCHAL ne s'exagérait pas les effets quand il écrivait (1): « La fraude déforme tout le système. Elle en compromet tous les caractères essentiels. Là où elle peut se donner libre cours, elle réintroduit l'injustice en brisant le rapport qui doit exister entre l'imposition et le revenu; et brisant ce rapport, réintroduisant l'injustice, elle diminue la productivité ».

(1) Rendements des impôts français sur le revenu: *R.S.L.F.* 1933, p. 575.

La fraude sape ces deux piliers de tout notre édifice fiscal que sont le rendement d'une part, la justice d'autre part (2).

Nous avons vu qu'en ce qui concerne les impôts des revenus mobiliers, le Trésor pouvait perdre 500 millions de francs environ. Si l'on songe que d'autres cédules de l'impôt sur le revenu donnent également lieu à une évasion importante — l'impôt sur les bénéfices des professions agricoles et des professions non-commerciales par exemple — on peut juger de l'importance des sommes soustraites au Trésor. Cette perte serait grave déjà en elle-même, dans une époque où l'équilibre de nos finances publiques est si difficile à réaliser, mais ce qui est plus grave encore, ce sont les répercussions des moins-values causées par la fraude. Elle aboutit à faire retomber sur les contribuables plus obéissants ou moins habiles, le poids des charges publiques.

L'impôt devant être une équitable répartition des charges publiques entre les individus, si certains de ceux-ci se soustraient à l'« honorable obligation » de payer l'impôt, il est certain que pour le contribuable qui paye honnêtement, la répartition perd tout caractère d'équité.

Il y a plus encore; il faut compenser les moins-values; les pouvoirs publics se trouvent obligés d'augmenter les taux de ces impôts pour que le rendement n'en soit pas trop compromis: M. PIÉTRI le remarquait (3): « la plus récente des augmenta-

(2) Voir JÈZE: *Cours de finances publiques*, 1932-33, p. 181.

(3) *Op. cité*, p. 63.

tions de taux qu'ait eu à subir, tout récemment, l'impôt général, offrait comme excuse presque avouée, la nécessité de compenser une part de dissimulation jugée obligatoire ».

La hausse des tarifs devient plus lourde et plus injuste encore pour ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas échapper à l'impôt.

Ainsi la fraude est doublement génératrice d'injustice, parce que faussant « le rapport qui doit exister entre l'imposition et le revenu », et parce que nécessitant une élévation des tarifs, plus lourde encore pour les bons contribuables. Honnêteté qui pourrait finalement être ébranlée par une législation qui, bien loin de mettre fin à un si fâcheux état de chose, « finit par vivre avec la fraude, par conclure avec elle un pacte de raison ».

Il faut s'élever contre cette tendance surtout, car le jour où tous les contribuables auront compris que les taux des lois fiscales sont établis en tenant compte de la fraude, en l'admettant comme un fait inéluctable, presque normal, ils en déduiront que le taux de l'impôt n'est applicable que si l'on fraude.

Il faut avoir le courage de choisir : ou bien notre système d'impôts sur le revenu est mauvais et il faut en chercher un autre, ou bien on veut le garder, et dans ce cas il faut prévenir d'abord, réprimer ensuite une fraude qui est absolument incompatible avec tous les principes de notre droit fiscal.

DEUXIÈME PARTIE

RÉPRESSION DE LA FRAUDE

« Je ne peux pas admettre que sous couleur d'instituer je ne sais quelle mesure de contrôle on veuille faire passer dans notre législation un système qui inquiète toute la nation, pour rechercher quelques fraudeurs ».

Edouard HERRIOT, 28 fév. 1935.

DEUXIÈME PARTIE

RÉPRESSION DE LA FRAUDE

L'Administration, dans sa lutte contre la fraude, s'est assigné deux buts : 1° la rendre sinon impossible, tout au moins difficile ; 2° la rendre dangereuse.

Pour atteindre le premier de ces buts, le législateur l'a dotée d'armes préventives, et pour atteindre le second, d'armes répressives que nous étudierons successivement.

TITRE PREMIER

LES PROCÉDÉS PRÉVENTIFS

S'il est vrai que les lois de 1914 et 1917, créatrices de nos impôts sur le revenu, mettaient à la base des déclarations une présomption d'exactitude, elles n'en estimaient pas moins que ces déclarations présumées sincères devaient être contrôlées. « Le contrôleur vérifie les déclarations », disait l'article 17 de la loi du 15 juillet 1914.

L'esprit dans lequel ces lois concevaient le contrôle confié aux agents des contributions directes nous est précisé par ces deux droits qu'elles leur conféraient : « droit de demander aux contribuables des éclaircissements », article 17 de la loi du 15 juillet 1914, sur leur déclaration et pouvoir, pour le contrôleur, « de vérifier les déclarations uniquement à l'aide des éléments dont il dispose ». Ce contrôle, esquissé tout d'abord, fut bien renforcé dans la suite, mais il a gardé un caractère *personnel*. Il s'exerce sur la personne de l'assujetti, sur sa déclaration et les éléments qui la composent. Il suffit de le comparer aux procédés de *contrôle automatique* qu'on a préconisés ultérieurement, le bordereau de coupons par exemple, pour voir comme l'esprit en est différent.

Les *contrôles personnels* s'exercent par intermittence, sur certains contribuables, au moyen de recoupements et d'éléments divers recueillis par le contrôleur.

Les *contrôles automatiques* ne nécessitent plus qu'une comparaison entre les revenus mobiliers déclarés et le montant des revenus réels, tel qu'un procédé les fait exactement connaître au contrôleur. L'ambition de nos législateurs semble, depuis quelques années, les pousser à remplacer les contrôles personnels par des contrôles automatiques, dont certains supprimeraient radicalement la fraude fiscale sur les valeurs mobilières. Cette perspective alléchante a stimulé leur imagination; d'où un nombre assez imposant de projets que nous passerons en revue, après avoir étudié les contrôles personnels.

SECTION I

LES CONTROLES PERSONNELS

Timidement, la loi de 1914 conférait déjà aux contrôleurs des Contributions directes — nous l'avons vu plus haut — d'une part le droit de demander aux contribuables des éclaircissements, d'autre part le droit de vérifier les déclarations à l'aide des éléments qu'il avait pu recueillir dans les autres Administrations, grâce à l'exercice du droit de communication.

Plus tard, la loi du 30 décembre 1916, donnait au contrôleur le pouvoir de taxer d'office les contribuables ayant omis de souscrire une déclaration.

Il y a là l'amorce de tout le système actuel.

Les pouvoirs des agents ont été renforcés, mais l'esprit de cette législation n'a pas changé.

Aujourd'hui, on retrouve d'une part *la taxation d'office*, d'autre part le contrôle de la déclaration.

Ce contrôle comporte le droit de demander des « *éclaircissements* » — notons en passant l'euphémisme voulu du mot choisi, lorsque, après une longue bataille politique, fut voté l'impôt général sur le revenu; par crainte de voir le nouvel impôt impopulaire et de lui voir reprocher son caractère inqui-

sitorial, on choisit le terme le plus bénin pour annoncer aux contribuables cette idée très impopulaire que leur déclaration serait sérieusement contrôlée.

Aujourd'hui, nous n'en sommes plus là, le législateur n'a plus de ces délicatesses; aux « éclaircissements » il a ajouté des « justifications » que doivent parfois présenter les assujettis. Entre les deux il y a plus qu'une nuance.

On trouve en troisième lieu « *le droit de communication* » qui permet à l'Administration de se procurer « les éléments » dont parlait la loi de 1914, nécessaires pour vérifier les déclarations.

Nous examinerons ces différents aspects des contrôles personnels en trois chapitres:

1° La « *taxation d'office* », arme du contrôleur en face des omissions de déclarations.

2° Les demandes d'« *éclaircissements* » et de « *justifications* », arme du contrôleur en face des insuffisances de déclarations.

3° Le *droit de communication*, qui permet au contrôleur de recueillir des éléments certains pour évaluer les revenus des assujettis.

CHAPITRE PREMIER

LA TAXATION D'OFFICE (1)

L'impôt général est établi, en principe, d'après les revenus déclarés par le contribuable, mais la législation actuelle autorise, dans certains cas, le contrôleur à procéder par voie de taxation d'office, c'est-à-dire à évaluer lui-même le montant des revenus, qui doivent être pris pour base d'imposition. Nous avons indiqué l'importance de la fraude qui pouvait s'exercer au moyen des omissions de déclaration. C'est pour y remédier que la loi du 30 décembre 1916 (article 94 du décret de codification du 15 oct. 1926) avait doté l'Administration du pouvoir de taxer d'office ces contribuables récalcitrants.

L'article 94 disposait que tout contribuable qui s'est abstenu de faire sa déclaration ou de répondre à la demande d'éclaircissements du contrôleur est taxé d'office.

Après avoir montré l'intérêt pratique de cette étude, nous passerons en revue les cas où le contrôleur peut taxer d'office. Nous préciserons ensuite les règles qu'il doit respecter lorsqu'il y recourt.

(1) Voir *Recueil hebdomadaire Dalloz*, 20 juin 1935 : « Notes fiscales ».

I. — Intérêt pratique de la question

Au double point de vue de l'Etat et des contribuables, la taxation d'office se présente comme une institution très importante.

a) AU POINT DE VUE DE L'ÉTAT

Nous avons indiqué l'importance de la « fraude par le bas », de la fraude pratiquée par de petits épargnants, que leur train de vie modeste met à l'abri des recherches du contrôleur, bien que leurs revenus soient supérieurs au minimum imposable. Des sommes importantes sont ainsi soustraites au Trésor.

C'est pour lutter contre cette fraude que le contrôleur peut taxer d'office.

L'Administration use-t-elle de ce droit? Nous verrons, dans les pages suivantes, que les agents du fisc sont souvent munis de pouvoirs considérables dont ils ne se servent pas. Ici, il n'en est pas de même. Le pouvoir de taxer d'office n'est pas resté lettre morte. Les chiffres suivants en témoignent: en 1931, dernière année pour laquelle ce genre de renseignements statistiques a été publié, sur 2.150.390 contribuables inscrits dans les rôles, 1.729.030 ont été imposés d'après leur déclaration; par contre, 421.360 ont été taxés d'office.

Ainsi, le cinquième environ des redevables de l'impôt général, a été assujetti à l'impôt, par application de cette procédure exceptionnelle; l'importance de ce nombre justifie donc cette étude.

b) AU POINT DE VUE DES CONTRIBUABLES

Pour les contribuables, l'importance de la taxation d'office n'est pas moindre, à cause des conséquences tant fiscales que juridiques qu'elle leur fait supporter.

Précisons tout d'abord, que la taxation constitue une sanction contre ceux qui ne respectent pas l'obligation de souscrire une déclaration. Il n'est donc pas étonnant que toutes les conséquences de la taxation soient désavantageuses (2).

— *Au point de vue fiscal*, le désavantage se traduit par une majoration d'impôt.

Les droits afférents au revenu évalué par l'Administration, sont l'objet d'une majoration de 25 % ou 400 %, suivant les cas (3). Les contribuables ont, il est vrai, la possibilité d'en solliciter la remise, mais comme l'Administration dispose en l'espèce d'un pouvoir discrétionnaire, il est très probable qu'elle n'usera pas de clémence à l'égard d'un contribuable qui, du seul fait qu'il est taxé d'office, lui semble de mauvaise foi. Ainsi le contribuable a beaucoup de chance de supporter une assez lourde pénalité fiscale.

— *Au point de vue juridique*, la taxation d'office renverse le fardeau de la preuve.

A la déclaration souscrite régulièrement, est attachée une présomption d'exactitude, qui exige du contrôleur, qui la conteste, des preuves de ses allé-

(2) On peut noter qu'il n'en a pas toujours été ainsi. A l'origine, la taxation d'office avait le caractère d'une alternative à l'option du contribuable qui préfère ce mode d'imposition à la déclaration; plus tard, elle a pris le caractère d'une sanction du défaut de déclaration.

(3) Voir plus loin le chapitre « Pénalités ».

gations. En notre matière, au contraire, il appartiendra au contribuable de prouver qu'éventuellement son revenu est inférieur au revenu fixé par l'Administration. Il se trouve donc dans une situation beaucoup plus délicate, et les arrêts des juridictions administratives montrent qu'il est toujours très difficile, pour un contribuable taxé d'office, d'obtenir une réduction. Le contribuable tenu d'apporter la preuve de l'exagération de son imposition devra, le plus souvent, fournir des justifications sur la consistance de ses revenus, ce qui ne sera pas très facile pour lui, à cause des exigences de la jurisprudence sur la nature de ces justifications.

Le Conseil d'Etat a estimé, notamment, que n'est pas considéré comme ayant apporté des preuves suffisantes, celui qui s'en tient à affirmer, sans apporter aucun élément de justification, que son revenu ne dépasse pas la somme prise pour base de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (C.E., 8 janvier 1924). Ces exigences sur la nature des justifications sont d'autant plus désavantageuses pour le contribuable que l'Administration, n'ayant pas à établir la preuve du chiffre de revenu, qu'elle prend pour base de l'imposition, a tendance à fixer son évaluation au chiffre le plus élevé.

Les difficultés de prouver l'exagération de ce chiffre placeront le contribuable dans une situation très défavorable.

Ces inconvénients, tant fiscaux que juridiques, sont assez graves pour que l'Administration ne

puisse en faire supporter le poids arbitrairement aux contribuables.

Il importe donc de fixer avec précision les cas où l'Administration peut recourir à cette procédure exceptionnelle.

II. — Cas de taxation d'office

Le cas le plus connu, qui donne lieu à taxation d'office est l'omission de déclaration. Mais ce cas n'est pas le seul.

L'article 128 du Code général des impôts directs (décret de codification du 27 décembre 1934) en donne l'énumération. Il précise que peuvent être taxés d'office :

a) le contribuable qui n'a pas fait de déclaration et dont le revenu net imposable, compte tenu de l'abattement à la base et des déductions pour situation et charges de famille, dépasse le minimum imposable (10.000 francs);

b) le contribuable qui s'est abstenu de répondre aux demandes d'éclaircissements ou de justifications du contrôleur;

c) le contribuable dont les dépenses personnelles ostensibles et notoires, augmentées de ses revenus en nature, dépassent le total exonéré et qui n'a pas fait de déclaration, ou dont le revenu déclaré, abstraction faite des charges déductibles, est inférieur au total des mêmes dépenses et revenus en nature.

a) LE DÉFAUT DE DÉCLARATION

La déclaration de l'impôt général sur le revenu étant obligatoire, tout contribuable dont les revenus excèdent le minimum imposable est taxé d'office.

La loi a fixé des délais pour souscrire la déclaration; le contribuable qui n'envoie sa déclaration qu'après l'expiration de ces délais est également taxé d'office.

Subirait le même sort le contribuable qui tenterait de justifier son défaut de déclaration par le fait que ses revenus n'ont pas varié depuis la précédente déclaration. La déclaration doit être renouvelée tous les ans.

b) LE DÉFAUT DE RÉPONSES

AUX DEMANDES D'ÉCLAIRCISSEMENTS
OU DE JUSTIFICATIONS

Le principe de la déclaration contrôlée exigeait que le contrôleur eût le droit de demander des éclaircissements ou des justifications (7). Une évolution tend à multiplier les cas où ce fonctionnaire peut demander ces renseignements. C'est ainsi qu'il peut exiger d'un contribuable de justifier les charges de famille qu'il invoque ou la possession de titres exempts de l'impôt général, ou même de le renseigner sur tout autre point de la déclaration.

Le contribuable a l'obligation de répondre à ces questions, et c'est cette obligation que sanctionne la taxation d'office.

(4) Voir infra.: « Eclaircissements et Justifications ».

Le contribuable qui se voit adresser une demande d'éclaircissements ou de justifications, dispose d'un délai de vingt jours pour répondre. Le défaut de réponse ou une réponse tardive justifierait la taxation d'office. Il en est de même d'une réponse qui serait à dessein incomplète, qui ne fournirait pas d'explication à toutes les questions du contrôleur.

Mais le cas n'est pas toujours aussi net; si un contribuable, tout en répondant aux demandes d'éclaircissements ou justifications, emploie dans sa rédaction des termes si imprécis qu'ils puissent être considérés comme un refus de répondre, il peut y avoir lieu à taxation d'office (5).

Ici, il y a souvent une question d'appréciation que seuls les tribunaux administratifs pourront connaître.

c) DÉPENSES PERSONNELLES
OSTENSIBLES ET NOTOIRES
SUPÉRIEURES AU MINIMUM EXONÉRÉ
OU AU CHIFFRE DÉCLARÉ

Ce dernier cas est le plus récent; il a été introduit dans notre législation par le décret du 20 juillet 1934.

La loi du 23 décembre 1933, article 5, avait déjà prévu des minima d'imposition constitués par le loyer d'habitation affecté du coefficient 4 ou 5 (6).

Inspiré du même esprit, qui tend à prendre en considération les dépenses ostensibles du contribuable, l'art. 128 du Code général des impôts directs,

(5) Voir Arrêt Conseil d'Etat, 20 janvier 1933.

(6) Voir infra: « Minima d'imposition ».

a prévu que: serait taxé d'office tout contribuable dont les dépenses personnelles, ostensibles et notoires, augmentées de ses revenus en nature, dépassent le total exonéré et qui n'a pas fait de déclaration ou qui a déclaré un revenu inférieur au total des mêmes dépenses et revenus en nature.

Ce qui distingue cette disposition des précédentes, c'est que le contrôleur prend en considération les dépenses du contribuable et non plus ses revenus.

Estimant que la connaissance des fortunes mobilières est souvent une tâche impossible, il a cherché à les atteindre grâce à leurs signes extérieurs: les dépenses effectuées par chaque contribuable. Rechercher ces dépenses ne constitue pas un travail supplémentaire pour les contrôleurs depuis que la loi du 31 mai 1933, art. 78, a imposé aux redevables de l'impôt général l'énumération, dans leur déclaration, de leurs principales dépenses: domestiques, voitures, loyer (7).

L'adoption de cette mesure a donné lieu, en juillet 1934, dans les deux Assemblées, à de nombreuses discussions. Certains parlementaires craignaient que cette disposition n'eût de graves inconvénients, tel M. JACQUIER, alors rapporteur général, qui dans son Rapport écrivait: « On est en droit de se demander si, aggravant l'arbitraire des signes extérieurs, par l'arbitraire de l'interprétation qu'en fixera le contrôleur, elle n'aura pas, pour le contribuable, un caractère singulièrement vexatoire, aboutissant à une véritable inquisition ».

(7) Voir infra.: « Signes extérieurs ».

Le Ministre des Finances justifia la réforme qu'il préconisait par la nécessité de « contrôler » la déclaration par les signes extérieurs dans tous les cas où les règles normales s'avèrent impuissantes à permettre l'établissement équitable de l'impôt.

Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'une tentative intéressante destinée à mettre fin aux facilités avec lesquelles certains contribuables déclaraient des revenus nettement inférieurs à leurs dépenses personnelles.

Il reste à savoir quel usage l'Administration fera de ce pouvoir; si cette disposition restera lettre morte, ou bien si elle réalisera les espoirs que le Ministre des Finances fondait sur elle. On pourra en juger dans quelques années seulement.

Tel est le troisième cas qui peut donner lieu à taxation d'office; il est de nature à multiplier encore le nombre de ces taxations. Si l'on se rappelle qu'avant le vote de cette disposition, le cinquième environ des redevables de l'impôt général, avaient été assujettis à l'impôt par application de cette procédure exceptionnelle, on juge que pour un si grand nombre d'intéressés, il est nécessaire de préciser les règles que doit respecter l'Administration lorsqu'elle y recourt.

III. — Etablissement de la taxation d'office

Le contrôleur qui procède à une taxation d'office doit respecter :

- 1° des règles relatives à la fixation de la base d'imposition;
- 2° des règles de procédure.

a) FIXATION DE LA BASE D'IMPOSITION

La première tâche du contrôleur est d'évaluer le revenu réel de l'assujetti.

Les règles à suivre en l'espèce, sont fort différentes, suivant que l'intéressé doit être taxé d'office, d'une part parce qu'il n'a pas fait de déclaration ou n'a pas répondu à une demande d'éclaircissements ou justifications, ou d'autre part parce qu'il effectue des dépenses bien supérieures au revenu déclaré ou au minimum exonéré.

Dans les deux premiers cas, le contrôleur doit évaluer, avec le plus de précision possible, le total net des revenus dont dispose l'assujetti.

Si parmi les divers éléments dont dispose le contrôleur, il en est un qui lui permette d'évaluer avec une approximation suffisante le montant total des revenus, il prendra pour base d'imposition le chiffre ainsi obtenu.

Mais, le plus souvent, il n'en est pas ainsi, et le contrôleur doit alors évaluer séparément le produit net des diverses sources de revenus du contribuable, dont l'addition donne le revenu global.

Si l'Administration se contentait d'opérer ainsi, elle courrait un risque: celui de sous-évaluer les revenus de l'assujetti. Malgré leur perspicacité et leur expérience professionnelle, les contrôleurs peuvent rencontrer de grosses difficultés dans l'évaluation des revenus mobiliers, surtout s'il s'agit de gros revenus.

Certains contribuables peu scrupuleux s'en étaient rendu compte et, autrefois, préféraient se laisser taxer d'office que de produire une déclaration; malgré une majoration d'impôt de 25 %, ils y gagnaient encore, le fisc sous-évaluant généralement leurs revenus.

Aujourd'hui, des instructions administratives ont précisé que, pour ne pas courir le « risque de faire bénéficier le contribuable d'une atténuation d'impôt injustifiée, de telle sorte que la taxation d'office constituerait, pour les assujettis, un régime beaucoup plus favorable que l'imposition établie d'après la déclaration exacte du revenu », le contrôleur doit confronter le chiffre de revenus obtenu par son évaluation, avec le chiffre de revenus que l'intéressé doit normalement avoir, d'après les dépenses qu'il effectue.

La conséquence, c'est que le plus souvent, l'agent des contributions est porté à majorer le revenu du taxé d'office, à qui incombera seul la charge de prouver l'exagération.

Cependant, le contrôleur doit tenir compte, dans la fixation de la base d'imposition, des charges déductibles: il retranchera du produit brut: les impôts directs à caractère personnel, les intérêts de prêts ou emprunts non contractés pour les besoins d'une exploitation, les arrérages de rentes payées à titre obligatoire et gratuit, etc... Il prendra également en considération la situation et les charges de famille de l'assujetti.

Enfin, le Conseil d'Etat a posé quelques règles qui limitent le pouvoir d'appréciation des contrôleurs. Tout d'abord, il a décidé (8) que l'Administration était tenue d'*établir* que le contribuable taxé d'office avait disposé, au cours de l'année précédente, d'un revenu supérieur au maximum exonéré (10.000 fr.). Il a jugé, en outre (9) que le contrôleur qui procédait à une taxation d'office devait fixer le chiffre du revenu imposable dans la limite des présomptions résultant des renseignements qu'il détient. En particulier, lorsque l'Administration *n'établit* pas l'existence de revenus d'autres sources, le revenu imposable doit être limité au montant des salaires perçus (10). Bien plus, le Conseil d'Etat n'acceptait pas, que fussent prises en considération de simples présomptions résultant notamment du fait que le contribuable avait touché, pendant l'année envisagée, des sommes importantes, provenant de la vente d'immeubles, dès lors qu'il *n'était pas établi* que pendant la même année il eût fait des dites sommes un emploi productif de revenus (11).

Telles sont les limites, toutes jurisprudentielles, apportées au pouvoir de taxer d'office.

Dans le troisième cas, qui donnait lieu à taxation d'office, celui de dépenses personnelles, ostensibles et notoires, supérieures au minimum exonéré ou au chiffre déclaré, l'évaluation se fait suivant des règles toutes différentes.

(8) Conseil d'Etat, arrêt du 11 avril 1924.

(9) Conseil d'Etat, arrêt du 12 juillet 1929.

(10) Conseil d'Etat, arrêt du 24 octobre 1930.

(11) Conseil d'Etat, arrêt du 28 décembre 1928.

Il ne s'agit plus d'évaluer des revenus, mais des dépenses.

La loi précise d'abord que, seules les dépenses *personnelles* doivent être retenues, c'est-à-dire celles qui sont faites par nécessité (nourriture, habillement, logement, etc...), soit les dépenses d'agrément (voitures de tourisme, villégiatures, résidences secondaires, etc...).

De plus, ces dépenses doivent être « *ostensibles et notoires* », c'est-à-dire connues des tiers. Des instructions administratives ont interdit aux contrôleurs de se livrer à des enquêtes confidentielles.

L'application de ces règles rencontrera certainement de grandes difficultés: l'évaluation de chaque dépense varie avec chaque contribuable: la possession d'une automobile, par exemple, représente pour l'un une dépense de 5.000 francs, alors que pour un autre elle atteindra 30.000 francs.

La même marge d'évaluation se rencontrera pour chaque dépense, rendant très difficile de chiffrer le revenu total par ce procédé.

Lorsque le contrôleur sera parvenu à fixer la base d'imposition, il lui restera à mettre en recouvrement les sommes dues par le contribuable, et pour ce faire, il devra respecter certaines règles de procédure.

b) PROCÉDURE

On retrouve la même distinction que pour la fixation de la base d'imposition.

Dans les deux premiers cas donnant lieu à taxation d'office: défaut de déclaration ou défaut de réponse

aux demandes de renseignements, aucune formalité spéciale n'est prévue, pas même un avis avant taxation.

Le contribuable prend connaissance de la taxation en recevant l'avertissement du contrôleur.

La procédure est différente dans le troisième cas de taxation d'office : dépenses personnelles supérieures au revenu déclaré. L'article 128, § 3, du Code général des impôts directs, prévoit alors que « le contrôleur, préalablement à l'établissement du rôle, notifie la base de la taxation au contribuable qui dispose d'un délai de vingt jours pour présenter ses observations ».

Cette communication préalable a pour but de permettre aux contribuables de discuter l'évaluation de leurs dépenses ou d'indiquer le montant des revenus exempts d'impôt qu'ils peuvent posséder.

Cette mesure libérale, a été décidée à la demande de la Commission des Finances et de son rapporteur, M. Paul JACQUIER, qui, dans son rapport, présentait les judicieuses observations qui suivent :

« Par suite de la crise actuelle, il existe des contribuables, dont les ressources ont considérablement diminué, et qui s'efforcent néanmoins de maintenir leur train de vie. Il est indispensable que la taxation envisagée puisse permettre à ces « nouveaux pauvres » de faire la preuve de la disparition d'une partie de leurs revenus. »

Ainsi, le contribuable qui, pour ne pas diminuer son train de vie, fait des prélèvements sur son

capital, pourra-t-il prouver que son revenu réel est inférieur à ses dépenses.

Remarquons, d'ailleurs, que le texte de l'article 128 semble en contradiction avec cette disposition. Il précise que « la base d'imposition est, à défaut d'éléments certains... fixée à une somme égale au montant des dépenses ».

Une application stricte de ce texte ne permettrait donc pas au contrôleur de s'arrêter à un chiffre autre que le total des dépenses personnelles, mais la pratique administrative a corrigé la rigueur excessive de ce texte. Elle autorise le contribuable à apporter la preuve que ses dépenses sont supérieures au revenu dont il dispose.

CHAPITRE II

DEMANDES D'ÉCLAIRCISSEMENTS OU DE JUSTIFICATIONS

La présomption de sincérité que la loi attache au contenu des déclarations d'impôt, rendait nécessaire qu'en contre-partie de cette garantie donnée aux contribuables, des pouvoirs de contrôle fussent accordés à l'Administration.

L'article 91 du décret du 15 octobre 1926, portant codification de la législation de l'impôt sur le revenu, l'a dotée de pouvoirs, que la loi du 23 décembre 1933, article 6, a encore étendus.

La matière, aujourd'hui, est régie par les articles 125 et 126 du décret du 27 décembre 1934, qui a codifié les impôts directs et taxes assimilées.

Nous présenterons l'étude de ces textes en trois points : 1° *l'évolution législative* à la suite desquels ils sont apparus ; 2° *le régime juridique* qu'ils instituent ; 3° *leur portée pratique*.

I. — Evolution législative

Pour faire apparaître l'évolution qui tend à accroître sans cesse les pouvoirs du fisc, nous rappellerons le régime antérieur (art. 91, décret de codification du 15 octobre 1926) avant d'exposer la législation en vigueur.

1° DISPOSITIONS ANTÉRIEURES

L'article 91 des lois codifiées était ainsi rédigé :

« Le contrôleur vérifie les déclarations. Il peut demander aux contribuables des *éclaircissements*.

« Il a le droit de rectifier les déclarations, mais dans ce cas, il adresse au contribuable, avant d'établir la matrice du rôle, l'indication des éléments qui serviront de base à son imposition, l'invite à se faire entendre ou à faire parvenir ses observations et à fournir, s'il y a lieu, les *justifications* utiles, au sujet des déductions qu'il demande, par application des articles 76, 81 et 84 ci-dessus. »

Ainsi, d'après le texte précédemment en vigueur, le contrôleur pouvait exiger la production de justifications dans ces cas nettement déterminés qui étaient ceux visés par les articles 76, 81 et 84 des lois codifiées.

Or, ces articles se rapportaient aux déductions et réductions motivées par la situation de famille et aux charges à déduire de l'ensemble des revenus; intérêts de dettes payés à titre obligatoire, impôts directs et taxes assimilées acquittés par le contribuable; pertes résultant d'un déficit d'exploitation dans une entreprise agricole, commerciale ou industrielle.

De plus, l'article 93 des anciennes lois codifiées prévoyait que les intéressés doivent apporter des justifications « lorsque le contrôleur aura réuni des éléments précis permettant d'établir que leurs dépenses sont notoirement supérieures au revenu déclaré ».

Mais le contrôleur devait établir que le *total* des dépenses excédait le revenu global déclaré, ce qui ne lui était pas toujours facile.

Dans ces cas, seulement, le contrôleur pouvait demander des justifications ; sur tous les autres points de la déclaration, il ne pouvait exiger que de simples éclaircissements.

2° DISPOSITIONS EN VIGUEUR

La loi du 23 décembre 1933, article 6, a modifié l'article 91. Les dispositions qu'elle a édictées ont été codifiées par le décret du 27 décembre 1934, sous les n^{os} 125 et suivants, dont voici le texte :

« Article 125. — Le contrôleur vérifie les déclarations. Il peut demander au contribuable des éclaircissements.

« Il peut, en outre, lui demander des justifications :

« a) au sujet de sa situation et de ses charges de famille ;

« b) au sujet des charges retranchées du revenu global par application de l'article 109 ci-dessus ».

Il s'agit des déductions énumérées plus haut.

« Il peut également lui demander des justifications lorsqu'il a réuni des éléments permettant d'établir que le contribuable peut avoir des revenus plus importants que ceux qui font l'objet de sa déclaration. En particulier, si le contribuable allègue la possession de bons ou de titres dont les intérêts ou arrérages sont exclus du décompte des revenus imposables en vertu de l'article 110 ci-dessus, le contrôleur peut exiger la preuve de la possession de

ces bons ou titres et celle de la date à laquelle ils sont entrés dans le patrimoine de l'intéressé.

« Si le contrôleur n'est pas convaincu par les éclaircissements ou justifications fournis, l'article 127 du décret de codification lui donne « le droit de rectifier les déclarations. Mais il doit, au préalable, adresser au contribuable l'indication des éléments qu'il se propose de retenir comme base de son imposition et l'inviter à se faire entendre ou à faire parvenir son acceptation et ses observations dans un délai de vingt jours. »

Tel est le texte qui régit maintenant cette matière.

Il établit définitivement un régime juridique fondé sur la distinction entre les éclaircissements et les justifications, régime que nous allons préciser.

II. — Régime juridique institué par les articles 125 et suiv.

La distinction entre éclaircissements et justifications est à la base de ce régime, aussi les étudierons-nous successivement, en énumérant pour chacun d'eux les cas où le contrôleur peut les exiger.

1° LES ÉCLAIRCISSEMENTS

Aucune contestation ne s'est élevée sur la distinction entre ces deux mots ; l'insertion dans le même article, de deux termes différents ne paraissant pas laisser de doute sur l'intention du législateur de donner à l'Administration un droit de contrôle

absolu dans certains cas, mais de limiter ce droit dans d'autres cas.

L'Administration elle-même s'était ralliée à cette manière de voir et, dans son instruction générale du 31 janvier 1928, elle s'était exprimée en ces termes (article 331): « Les demandes d'éclaircissements ont pour objet de provoquer les explications du déclarant sur les discordances relevées, soit entre les énonciations des diverses parties de la déclaration, soit entre ces énonciations et celles d'une déclaration antérieure, soit enfin entre la teneur de la déclaration et les renseignements dont le contrôleur est à même de faire état ».

Il a été notamment précisé que le contrôleur pouvait demander à tout contribuable des éclaircissements sur la diminution du revenu des valeurs mobilières constatée dans une déclaration par rapport aux déclarations antérieures, mais que la loi ne prévoyait pas l'obligation de produire des documents tels que les bordereaux de vente mentionnant les titres échangés au cours de l'année précédente (1).

Cet exemple précise bien le caractère des éclaircissements qui doivent s'entendre d'indications complémentaires relatives à certains points de la déclaration, sans que l'administration puisse exiger une preuve complète.

Dans d'autres cas, au contraire, cette preuve peut être exigée: lorsque la loi autorise les demandes de justifications.

(1) Réponse du Ministre des Finances à M. Chauvin, député (*J.O.* du 26 sept. 1926 - Débats Chambre, p. 3318).

2° LES JUSTIFICATIONS

La loi du 23 décembre 1933 donnait au contrôleur le droit de demander des justifications, dans certains cas, où il ne pouvait prétendre obtenir, précédemment, que des éclaircissements.

Mais, si la loi a multiplié les cas où ce droit pourra être exercé, elle les a aussi limités pour éviter tout arbitraire en cette matière.

Aux termes de l'article 125 du décret de codification, des justifications peuvent être réclamées dans les quatre hypothèses suivantes :

D'abord, l'article 125 reproduit les deux cas qui, seuls, autrefois, donnaient lieu à demande de justifications.

a) Au sujet de la situation et des charges de famille :

Les contribuables sont tenus de fournir des justifications sur les déductions relatives à leur situation de famille, ou à celle des personnes dont les revenus sont bloqués avec les leurs, parce que celles-ci vivent sous le même toit.

Le contrôleur est aussi en droit de réclamer comme justifications des charges de famille, la production des documents suivants susceptibles de le renseigner : livret de famille, contrat de mariage, livret militaire, jugement de divorce, passeport, carte d'identité, etc... Si les contribuables ont recueilli des enfants qui sont à leur charge, le contrôleur peut leur demander des attestations de l'autorité publique constatant que les-

dits enfants sont élevés par eux, bien qu'ils ne soient pas leurs enfants légitimes ou naturels.

b) *Au sujet des charges
retranchées du revenu global:*

Le contrôleur est, par ailleurs, fondé à inviter les assujettis à justifier le montant des charges dont ils demandent la déduction: il s'agit là de justifications qui viennent confirmer les indications fournies dans la déclaration au sujet des intérêts des dettes contractées, des arrérages de rentes payés à titre obligatoire, des impôts ou des déficits d'exploitation: nom et domicile du créancier ou du crédirentier, nature, date du titre constatant la créance, etc...

Le contrôleur peut, en particulier, exiger la production des quittances relatives aux intérêts dont le retranchement est sollicité, en vue de s'assurer que ces intérêts ont été effectivement versés au créancier.

c) *Au sujet de dépenses personnelles
notoirement supérieures au revenu déclaré
(art. 128, 3° des Lois codif.):*

Il est une troisième hypothèse où les justifications peuvent être encore réclamées aux contribuables: c'est lorsque le contrôleur a tiré de la déclaration des signes extérieurs, faite par les assujettis (résidences, principales et secondaires, domestiques, automobiles, yachts, etc...), ou bien, a lui-même réuni des « éléments précis » permettant d'établir que les *dépenses* des redevables sont notoirement supérieures au revenu

qu'ils ont déclaré; le contrôleur, dans ce cas, communique aux intéressés l'évaluation à laquelle il a cru devoir s'arrêter pour les dépenses notoires; il leur soumet cette estimation par lettre, sous pli recommandé, et les invite à fournir les justifications nécessaires au sujet de la différence relevée « entre le revenu déclaré et les conditions de vie des assujettis ».

La nature des justifications à fournir n'a pas été fournie par la loi, mais l'administration a indiqué que « pour satisfaire aux prescriptions légales, les intéressés devaient indiquer, *avec preuves à l'appui*, la provenance des sommes qui, venant parfaire leurs revenus, leur permettent de faire face à des dépenses personnelles; autrement dit, le fisc ne se contente pas de simples allégations, mais il veut des documents pour étayer les affirmations ».

Signalons toutefois, que pour limiter quelque peu le droit de l'administration, le Conseil de Préfecture de la Seine a jugé qu'il ne suffisait pas. pour que la procédure de contrôle par les signes extérieurs pût être employée, que le contrôleur ait relevé *une* dépense d'un caractère somptuaire plus ou moins accusé, tel que l'entretien d'une automobile, mais que cet agent devait en outre établir *qu'au total*, les dépenses de l'intéressé excédaient le revenu global qu'il avait déclaré (2).

Cette jurisprudence a voulu laisser au contribuable une possibilité de défense contre les estimations abusives de l'administration. On ne peut exiger de lui des justifications qu'à l'égard de quelque chose de

(2) Arrêté du Conseil de Préfecture de la Seine, du 11 juillet 1930.

réel et de positif. D'où la nécessité de limiter les justifications à fournir, aux points sur lesquels peuvent peser des présomptions résultant d'éléments précis recueillis par l'administration, c'est-à-dire d'éléments établis avec une certitude telle que leur existence ne puisse être valablement contestée.

d) *Lorsque le contrôleur a réuni des éléments permettant d'établir que les redevables peuvent avoir des revenus plus importants que ceux qui font l'objet de la déclaration (art. 125 des lois cod.) :*

Ce quatrième cas, ajouté par la loi du 23 décembre 1933, semble en quelque sorte la réplique du précédent. Là-bas, le contrôle portait sur les dépenses ; ici, il porte sur les recettes.

Mais, sauf le cas où le contrôleur aurait recueilli des éléments d'appréciation très précis, cet agent n'aurait pas le droit, par exemple, de demander à un contribuable, même fortuné, de justifier qu'il n'a pas de revenus de capitaux mobiliers, ou à un contribuable accusant un certain chiffre de revenus de valeurs mobilières, de justifier que ses revenus de l'espèce ne dépassent pas ceux qu'il a déclarés.

L'article 125 des Lois codifiées n'autorise le contrôleur à demander ces justifications que s'il a pu établir au préalable, à l'aide des données en sa possession, que l'assujetti dispose ou a disposé d'éléments susceptibles de lui procurer des revenus supérieurs à ceux qu'il a mentionnés dans sa déclaration ; lorsqu'il a pu établir, par exemple, qu'un contribuable s'est

porté acquéreur d'un immeuble ou qu'il a souscrit un nombre important d'actions, sans qu'il en résulte un amoindrissement équivalent du capital correspondant aux revenus dont il faisait état. Le contrôleur sera alors en droit d'exiger des justifications sur l'origine des fonds ainsi employés.

Mais dans ces cas, le législateur paraît bien avoir toujours estimé qu'il appartenait à l'Administration d'apporter un commencement de preuve susceptible d'écarter la présomption d'exactitude qui s'attache aux déclarations.

III. — Portée pratique des dispositions nouvelles

L'article 6 de la loi du 23 décembre 1933 a augmenté le nombre des cas où le contrôleur est habilité à demander des justifications aux contribuables dont il suspecte la sincérité. La conséquence importante qui en résulte est que dans tous ces cas, le nouveau texte a renversé le fardeau de la preuve.

Avant que l'article 91 (de l'ancien décret de codification) n'ait été modifié, lorsqu'un contribuable avait souscrit une déclaration régulière et avait fourni une réponse vraisemblable aux demandes d'éclaircissements du contrôleur, la charge de la preuve, dès lors que les données de la déclaration n'avaient pas été prises pour base de l'imposition, incombait à l'administration.

Le nouveau texte devait avoir pour effet de renverser, dans une certaine mesure, la charge de cette preuve. Puisque des justifications peuvent désormais

être demandées au contribuable, c'est que la présomption d'exactitude qui était attachée aux diverses données de sa déclaration, disparaît en partie. Elle ne devait subsister qu'autant que l'Administration ne serait pas à même d'apporter, non plus des preuves, mais des présomptions contraires, résultant de renseignements précis ou de faits ayant une existence certaine.

Tel est, semble-t-il, le but qu'a voulu atteindre le législateur en votant la loi du 23 décembre 1933.

Si ce texte se révèle d'une application efficace, des justifications pourraient être exigées :

— du contribuable qui prétendrait que sa fortune est constituée principalement de valeurs exemptées d'impôt général sur le revenu ;

— du contribuable qui, ayant hérité d'un certain nombre de titres négociables, soutient qu'il les a réalisés et que le produit de cette réalisation n'a pas été mis en valeur ;

— du contribuable qui allègue qu'il vit sur son capital.

La loi du 23 décembre 1933 n'aurait-elle que ce résultat qu'elle ne serait pas vaine, car nous reconnaissons dans ces cas, où le contrôleur aura le droit de demander des justifications, les procédés employés fréquemment pour frauder. Cette disposition législative aidera donc l'Administration à réprimer ces pratiques frauduleuses si, toutefois, une des obligations préalables à la demande de justifications a pu être remplie : « réunir les éléments permettant d'établir que le contribuable peut avoir des revenus plus

importants que ceux qui font l'objet de la déclaration ».

Le contrôleur parvient à assumer cette tâche, une des plus délicates qui lui soit confiée, par l'exercice du droit de communication.

CHAPITRE III

LE DROIT DE COMMUNICATION

Le droit de communication des services de l'Enregistrement ou des Contributions directes, consiste dans la faculté qui appartient aux agents de ces services de se faire présenter, par les personnes qui en sont dépositaires ou qui les ont elles-mêmes établis, les actes, pièces, documents, comptabilités, renseignements divers, dont lesdits services ont besoin pour assurer l'exécution des lois fiscales.

L'étude des différentes lois qui régissent l'exercice de ce droit fait apparaître une évolution un peu analogue à celle que subissait le droit de demander des éclaircissements et justifications, en ce sens que le législateur a sans cesse augmenté les pouvoirs des agents du fisc et que chaque loi qu'il votait élargissait le champ d'application, où ils pourraient, avec des droits toujours accrus, exercer leurs recherches.

Ainsi, on a vu un pouvoir appartenant d'abord aux agents de l'Enregistrement être confié ensuite à ceux des Contributions directes, en même temps que l'exercice de ce pouvoir, d'abord limité aux collectivités

publiques, s'étendait aux collectivités privées et enfin aux collectivités étrangères.

Nous présenterons l'étude de ce droit en trois parties :

1° Le droit de communication auprès des collectivités publiques ;

2° Le droit de communication auprès des collectivités privées et en particulier des banques ;

3° Le droit de communication auprès des collectivités étrangères.

§ 1. — Droit de communication auprès des collectivités publiques

Le droit de communication n'avait été confié, à l'origine, qu'aux agents de l'Enregistrement ; la loi du 31 juillet 1917, loi organique de notre impôt général sur le revenu, a, dans son article 55, donné aux agents des Contributions directes l'usage de ce droit. Il spécifie que : « pour l'établissement des divers impôts portant sur les revenus, l'Administration des Contributions directes a le droit d'obtenir de tous les services publics communication des renseignements recueillis par ceux-ci en vertu des lois existantes ». Etant donné la généralité des termes, cette disposition s'applique aussi à l'impôt général sur le revenu. Le décret de codification du 27 décembre 1934 a d'ailleurs reproduit dans son article 151 une disposition plus large tirée de l'article 31, paragraphe 1 de la loi du 31 juillet 1920, aux termes de laquelle : « en aucun cas, les Administrations de l'Etat, des dépar-

tements, des communes, etc... ne peuvent opposer le secret professionnel aux agents de l'Administration des Finances ayant au moins le grade de contrôleur ou d'inspecteur adjoint qui, pour établir l'impôt, leur demandent communication des documents de service qu'ils détiennent ».

Comment sont utilisés les renseignements recueillis?

En vertu de cet article, les diverses régies financières sont déliées entre elles du secret professionnel; les constatations faites par l'une d'elles au cours d'une vérification entreprise en vue de l'assiette d'impôts quelconques, peuvent être utilisées pour le contrôle de tous les autres impôts dus par le même contribuable.

Mais ces renseignements peuvent-ils également être utilisés pour l'établissement des impôts dus par des tiers en rapports d'affaires avec l'entreprise vérifiée? L'Administration soutient l'affirmative. C'est ainsi que dans une réponse écrite posée par M. LAVAU, député, elle a déclaré que les agents compétents avaient le droit de relever des infractions commises en matière d'impôt, tant par le commerçant astreint à la communication que par tout autre redevable (1).

Cependant, elle a toujours hésité à recommander la généralisation de cette manière de faire, qu'elle ne semble pratiquer que dans des cas tout à fait exceptionnels.

(1) *J.O.*, 29 avril 1923 - Débats Chambre, p. 1756.

*Administrations où les Contributions directes
peuvent faire des recherches.*

L'énumération des Administrations publiques auprès desquelles les agents des Contributions directes sont autorisés à effectuer certaines recherches, est donnée dans la circulaire administrative du 20 août 1926.

Parmi ces Administrations, citons: les Contributions indirectes, les Douanes, l'Octroi, les Forêts, l'Intendance, les Ponts et Chaussées, les Compagnies de chemins de fer et de transports, les Postes, les Conservations d'hypothèques, les Bourses et Chambre de commerce, etc...

Pour les Postes, en vertu de la loi du 25 juin 1920, les contrôleurs des Contributions directes ont le droit d'effectuer dans les bureaux de postes, des recherches portant sur tous les documents, registres, carnets, bordereaux. Ils peuvent avoir connaissance des recommandations et chargements, des émissions et paiements de mandats de toute espèce, des dépôts et retraits de la Caisse Nationale d'Epargne, des relevés de comptes de ceux qui ont un compte-courant ouvert à la poste. Parmi ces diverses Administrations, deux d'entre elles méritent un examen plus approfondi: la Justice et surtout l'Enregistrement.

1° Aide de l'Administration de la Justice

L'Administration de la Justice a été associée à la recherche des fraudes. Aux termes de l'article 6 de la loi du 4 avril 1926, dans toute instance devant les

juridictions civiles et criminelles, le ministère public peut, spontanément, donner communication des dossiers à l'Administration des Contributions directes (Cod. art. 152). D'autre part, modifiant l'article 31, § 2, de la loi du 31 juillet 1920, l'article 6 précité dispose que l'autorité judiciaire doit donner connaissance à l'Administration des Finances de toute indication qu'elle peut recueillir, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale, ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou ayant eu pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt, qu'il s'agisse d'une instance civile ou commerciale, ou d'une information criminelle ou correctionnelle, même terminée par un non-lieu (Cod. art. 153). A cet effet, pendant un certain délai après toute décision rendue par les juridictions civile, administrative, consulaire, prud'homale et militaire, les pièces restent déposées au greffe à la disposition de l'Administration.

En réalité, il est peu probable que les mesures ainsi édictées aient une utilité sérieuse alors qu'aucune sanction n'est attachée à leur inobservation.

Mais une mention spéciale doit être accordée à l'Enregistrement qui, de toutes les Administrations, est celle qui peut rendre aux Contributions directes le plus de services.

*2° Droit de communication
auprès de l'Enregistrement.*

L'Administration de l'Enregistrement détient la plupart des pièces propres à établir l'impôt avec

exactitude et, pour cette raison, le système des impôts sur les revenus, notamment des impôts sur le revenu de valeurs mobilières, entre plutôt dans ses attributions que dans celles des Contributions directes. Aussi, était-il indispensable d'autoriser les agents des Contributions directes à prendre connaissance de tous ces documents, relatifs à l'impôt cédulaire, pour permettre un contrôle ultérieur à l'impôt général.

Dès le 27 juin 1916, la direction générale de l'Enregistrement envoyait à ses agents l'instruction suivante relative aux pouvoirs des agents des Contributions directes : « Le droit de communication conféré par l'article 17 de la loi du 15 juillet 1914 aux agents des Contributions directes, ne comporte aucune restriction... En conséquence, les directeurs, les receveurs de l'Enregistrement et les conservateurs des hypothèques, auront désormais à communiquer pendant les heures d'ouverture des bureaux aux inspecteurs et aux contrôleurs des Contributions directes, les registres-sommiers, tables répertoires, renvois, dossiers, et tous autres documents susceptibles d'être utilisés pour le contrôle des déclarations relatives à l'impôt sur le revenu ».

Quels sont les actes que les contrôleurs pourront utilement se faire communiquer à l'Enregistrement ?

Citons les principaux :

— D'une façon générale, la consultation du répertoire, où sont relevés tous les faits concernant chaque contribuable, peut particulièrement être profitable à l'agent de l'assiette.

— Pour l'assiette de l'impôt général sur le revenu, peuvent être plus spécialement utilisés : les renseignements fournis par l'Enregistrement sur les actes translatifs de propriété ou portant constitution d'usufruit, les actes de partage, les contrats de mariage, les dossiers des assurances, les contrats de rente viagère et d'assurances sur la vie souscrits par des français domiciliés en France auprès de Sociétés étrangères.

— A l'Enregistrement, les agents des Contributions directes pourront voir les déclarations de constitution des sociétés civiles, déclarations où figurent les noms et domiciles des associés, directeurs ou gérants, la nature et la valeur des apports.

— Les déclarations souscrites à l'Enregistrement pour la perception des droits de mutation par décès, constituent pour l'Administration des Contributions directes, un précieux moyen de renseignements. C'est pratiquement, après le décès des contribuables, que se révèle — pour les successions importantes il va sans dire — l'efficacité des moyens de contrôle, et ce contrôle peut aboutir à reprise à l'impôt général. A cet effet, les déclarations de succession sont transmises tous les mois par l'Enregistrement.

Enfin, l'Enregistrement possède des renseignements très étendus relatifs aux valeurs mobilières, pour la perception des droits de timbre, de transmission et d'impôt sur le revenu de ces valeurs, qui seront utilement consultés, par exemple : le nom des administrateurs de sociétés par actions françaises et étrangères, le montant de leurs tantièmes, le nom des

titulaires de titres nominatifs, des commanditaires avec le montant de leurs commandites, les registres de souscriptions aux actions de sociétés, les dossiers des opérations de bourse.

On voit que le nombre des renseignements que les contrôleurs des Contributions directes peuvent connaître est considérable, mais il n'en résulte pas *de plano* que ce travail soit toujours bien fructueux. Certes, les indications qu'on y relève offre toujours le grand intérêt de permettre l'annotation des dossiers de toutes les modifications juridiques, apportées dans les patrimoines, que ce soit des achats, des ventes, des cessions, des contrats de mariage, des successions, des donations, mais elles n'offrent plus aucun enseignement sur l'importance exacte de chacun de ces actes. Est-ce, par exemple, le registre des déclarations de successions qui est consulté ? On n'y trouve que l'énumération des immeubles, des meubles meubles, de titres nominatifs, mais de plus en plus rarement, des titres au porteur. LOUCHEUR disait en 1922, à la tribune de la Chambre : « Avez-vous interrogé quelques notaires de Paris ou province ? Ils vous diront tous que, par un phénomène extraordinaire, il n'y a plus dans aucune succession aucun titre de rente au porteur, alors qu'il en circule pour près de 100 milliards ! ».

Devant ces faiblesses d'un contrôle qui, s'il s'exerce utilement, est malgré tout bien loin de remédier à toutes les fraudes, le législateur a voulu encore élargir le droit de communication.

S'il était normal que les diverses administrations

de l'Etat se prêtassent mutuellement leur concours pour réprimer une fraude, dont elles avaient toutes, en définitive à souffrir, il apparaissait beaucoup plus difficile de transformer les sociétés privées, les banques, en auxiliaires du fisc pour une tâche qui ne les intéressait aucunement. Le législateur n'a pas hésité, cependant, à promulguer plusieurs lois qui n'ont pas d'autre but.

**§ 2. — Droit de communication
auprès des collectivités privées**

La liste des entreprises privées assujetties à ce droit est fort longue. Nous citerons les principales seulement. Ce sont :

— d'une façon générale, toutes les sociétés ayant émis des actions ou des obligations (loi du 5 juin 1850, art. 16 et 28; décret du 17 juillet 1857, art. 9; loi du 23 août 1871, art. 22; loi du 21 juin 1875, art. 7).

— les compagnies d'assurances (loi du 5 juin 1850, art. 35, 44, 45, 47; loi du 23 août 1871, art. 22; décret du 25 novembre 1871, art. 8; loi du 21 juin 1875, art. 7).

— toutes les personnes faisant le commerce habituel des valeurs de bourse (loi du 28 avril 1893, art. 30).

— les bourses de commerce pour les opérations qu'elles effectuent (loi du 27 février 1912, art. 10; loi du 28 février 1934, art. 10).

— les banques et les établissements de crédit même non constitués en sociétés par actions (loi du

25 juin 1920, art. III ; loi du 4 avril 1926, art. 32).

— les sociétés à responsabilité limitée (loi du 7 mars 1925, art. 42).

On voit la généralité de ce contrôle qui s'exerce sur presque toutes les formes de sociétés commerciales : seules y échappent les sociétés en nom collectif et en commandite simple.

Nous étudierons d'abord le droit de communication auprès des sociétés. Quant au droit de communication auprès des banques, son importance et son originalité en justifient un examen particulier.

En troisième lieu, il faudra juger l'efficacité de ces contrôles.

I. — DROIT DE COMMUNICATION AUPRÈS DES SOCIÉTÉS

Toutes les sociétés ayant émis des actions ou des obligations, y sont soumises, qu'elles soient françaises ou étrangères (2).

En vertu des textes que nous avons cités ci-dessus, ces sociétés sont tenues de communiquer aux agents à toute réquisition, tant à leur siège social que dans leurs succursales et agences, leurs livres, registres, titres, pièces de recettes, de dépenses, et de comptabilité, inventaires annuels, procès-verbaux d'assem-

(2) En fait l'égalité n'existe pas entre les Sociétés françaises et étrangères, attendu que la régie ne peut demander communication que des documents qui ne nécessitent pas un déplacement et que les succursales de Sociétés étrangères peuvent en conséquence répondre que les documents demandés ont été envoyés au siège social sis à l'étranger.

blées d'actionnaires, même leurs documents facultatifs, accessoires ou d'ordre intérieur, sans limitation aucune, en vue d'assurer l'exécution des lois fiscales et notamment du paiement de la taxe sur le revenu.

Le registre des transferts et conversions de titres nominatifs fournira aux agents du fisc les plus précieux renseignements.

Au siège social des sociétés a lieu la perception de la taxe sur les revenus de valeurs mobilières, procédé qui évite tout risque de fraude.

Les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés civiles en part d'intérêts (loi du 13 juillet 1925, art. 64), depuis la loi du 7 mars 1925, sont purement et simplement assimilées aux sociétés anonymes par actions.

Echappent seules, aux investigations du fisc, les sociétés en commandite simple et les sociétés en nom collectif, tout au moins tant qu'elles n'émettent pas des titres négociables. Mais si elles émettaient des obligations, par exemple, passibles de droit de timbre, le droit de communication s'exercerait à leur égard avec la même étendue que pour les autres sociétés.

*Fonctionnaires compétents
pour effectuer les recherches*

Les textes législatifs qui ont soumis les diverses collectivités citées au droit de communication ont, le plus souvent, désigné les « préposés et agents de l'Enregistrement » pour exercer ce droit. Quelquefois, la loi a exigé qu'ils aient le grade minimum d'ins-

pecteur adjoint (3). Pratiquement, d'ailleurs, pour tous les cas où l'Administration de l'Enregistrement dispose d'un droit de communication, ce sont seulement les inspecteurs et inspecteurs principaux qui l'exercent, à l'exclusion des receveurs et directeurs départementaux.

Quant à la question de savoir quels sont les droits des fonctionnaires des Contributions directes vis-à-vis des collectivités privées, elle se pose surtout au sujet du droit de communication dans les banques, car c'est là qu'ils sont à même de trouver les renseignements utiles au contrôle de la déclaration de l'impôt général sur le revenu; nous les étudierons donc relativement aux banques.

II. — DROIT DE COMMUNICATION AUPRÈS DES BANQUES

Le droit de communication s'étend aux banques et aux établissements de crédit, même non constitués en sociétés par actions, pour le contrôle des dépôts de fonds et des avoirs en espèces, qui peuvent être appréhendés par l'Etat (loi du 25 juin 1920, art. 111) et pour le contrôle des impôts dus, tant par les établissements eux-mêmes que par leur clients (loi du 4 avril 1926, art. 32).

Le droit de communication auprès des banques pose trois questions:

- 1° Quels sont les renseignements communiqués?
- 2° Quelle utilisation est-il faite de ces renseignements?

(3) Telle la loi du 31 juillet 1920, art. 31 et 32.

3° Quels sont les droits des agents des Contributions directes sur ces renseignements?

1° *Renseignements communiqués*

Aux termes de l'article 154 des lois codifiées, doivent être communiqués sur réquisition de la régie « les livres dont la tenue est prescrite par le titre II du Code de Commerce, ainsi que tous livres et documents annexes, pièces de recettes et de dépenses ». Le droit de communication s'étend, de plus, « aux registres de transferts d'actions et d'obligations ainsi qu'aux feuilles de présence aux assemblées générales ». Ce texte est d'ailleurs interprété d'une façon très large par la jurisprudence (4).

— *les registres et les bordereaux* dressés pour le paiement des coupons de valeurs étrangères non abonnées, doivent être conservés pendant deux ans et présentés à toute réquisition.

— *le registre des dépôts de titre* (Cassation, 7 janvier 1878, Crédit Lyonnais, S., 1878, I, 132).

— *les quittances, bordereaux de coupons*, spécialement en ce qui concerne les valeurs non abonnées, et les fonds d'Etats étrangers.

— *les comptes-courants*.

— *affidavits, chèques*, documents relatifs aux lots et primes, aux ouvertures de crédit, pièces de recette et de dépense, et tous documents ayant rapport à la comptabilité, soit principalement, soit accessoirement alors même qu'ils seraient considérés comme d'ordre intérieur.

(4) Comptoir National d'Escompte, Sirey, 1907, I, 47.

2° *Utilisation des renseignements recueillis*

En instituant le droit de communication dans les banques, le législateur pouvait rechercher deux résultats : empêcher toute fraude sur les impôts dus par les établissements de crédit eux-mêmes, par exemple, l'impôt sur le revenu de valeurs mobilières non abonnées, ou l'impôt sur les opérations de bourse ; il pouvait aussi, par ce contrôle, prévenir les fraudes sur les impôts dus par les clients de ces banques, c'est-à-dire utiliser le droit de communication pour puiser des renseignements capables de prouver que tel contribuable ne déclare pas tous ses revenus mobiliers.

Si la régularité du premier contrôle n'a jamais été contestée, il n'en est pas de même du second, qui a longtemps divisé les esprits en une longue controverse. La Jurisprudence (5), favorable à l'Administration, avait reconnu la légalité du droit de communication exercé pour le contrôle des impôts dus par les clients d'une banque. Mais la doctrine présentait, pour refuser aux agents de l'Enregistrement le droit de se faire communiquer les comptes des clients, un argument né du fait qu'un droit de communication très précis avait été édicté à cet égard par l'art. 64 de la loi du 22 mars 1924, figurant parmi les dispositions qui avaient institué un bordereau de coupons, dispositions qui avaient été abrogées par l'art. 23 de la loi du 13 juillet 1925.

(5) Cour de Cassation, 22 mars 1887, Banque de Sedan, Sirey, 88, I, 273.

•

Mais, par la loi du 4 avril 1926, art. 32, le Parlement a tranché la question en ces termes :

« Les pouvoirs appartenant aux agents de l'Enregistrement, par application de la législation en vigueur, à l'égard des sociétés par actions, peuvent être exercés à l'égard de toutes personnes ou de tous établissements exerçant le commerce de banque, en vu du contrôle du paiement des impôts dus tant par ces derniers que *par des tiers* ».

La question est donc réglée définitivement en ce qui concerne le contrôle des impôts dus à l'Administration de l'Enregistrement, aussi bien par les clients des banques que par les banques elles-mêmes, sans distinction de forme.

Mais une difficulté subsiste sur le point de savoir quels sont les droits des agents des Contributions directes en face de ces renseignements recueillis par leurs confrères de l'Enregistrement.

3° Droits et pouvoirs des agents des Contributions directes

L'article 32 de la loi du 4 avril 1926 autorise les fonctionnaires de l'Enregistrement à relever dans les banques des renseignements concernant les clients de ces établissements et à s'en servir pour le contrôle de *tous les impôts*.

Cette faculté entraîne nécessairement, en raison, d'une part des dispositions de l'article 31 de la loi du 31 juillet 1920, qui délie entre elles les diverses régies financières du secret professionnel, et d'autre part de la fusion des régies de l'Enregistrement et

des Contributions directes, la possibilité pour cette dernière régie, d'avoir communication de toutes les infractions relevées par le service de l'Enregistrement et d'en faire état, notamment pour l'assiette de l'impôt général sur le revenu.

C'est dans ce sens que s'est prononcé M. GERMAIN-MARTIN, Ministre des Finances, par une décision du 16 mai 1930. Rappelant que l'article 2 du décret du 17 septembre 1926, qui a réalisé la fusion des administrations des Contributions directes et de l'Enregistrement, prévoit que les attributions dévolues aux fonctionnaires de ces deux administrations pourront être exercées indifféremment ou concurremment par les agents de l'un ou de l'autre de ces services, le Ministre a estimé que les agents des Contributions directes, tout comme leurs collègues de l'Enregistrement, avaient le droit de recueillir, dans la comptabilité des établissements financiers, les renseignements de nature à leur permettre de vérifier l'exactitude des revenus déclarés, tant par ces établissements que par leurs clients et d'y relever notamment le montant des coupons encaissés par ces derniers.

En fait, les agents des Contributions directes se sont toujours abstenus d'user de cette faculté (6).

(6) Une enquête personnelle, que nous avons menée dans plusieurs établissements financiers d'une ville de province, nous a permis de constater que seul, un contrôle à caractère « réel » sur les opérations de bourse ou l'encaissement de coupons de valeurs étrangères non abonnées, était effectué par les agents de l'Enregistrement, pour s'assurer qu'il n'y a pas de fraude à l'impôt sur les opérations de bourse ou à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, mais aucun contrôle personnel tendant à vérifier par exemple les déclarations à l'impôt général sur le revenu des bénéficiaires de ces opérations n'est exercé. Quant aux agents des Contributions directes, ils n'usent pas de leurs

En définitive, il faut donc retenir de ce qui précède, que les agents des Contributions directes ont, en principe, les mêmes droits que ceux de l'Enregistrement pour le contrôle des comptes des clients; que, pratiquement, ils n'exercent pas ce droit, mais que rien ne s'oppose à ce qu'ils utilisent tous les renseignements recueillis par leurs collègues de l'autre service. C'est sans doute cette abstention des agents des Contributions directes qui explique que les espoirs que l'on avait fondés sur le droit de communication n'ont pas toujours été réalisés.

III. — EFFICACITÉ DU DROIT DE COMMUNICATION DANS LES SOCIÉTÉS PAR ACTIONS ET LES BANQUES

Maintenant que sont précisés les pouvoirs des administrations financières en face des sociétés et des banques et qu'on en a noté l'ampleur, on est en droit d'être surpris que cette arme puissante n'ait pas procuré à l'administration des succès décisifs dans sa lutte contre la fraude fiscale. Car il nous faut bien noter que celle-ci subsiste, malgré les investigations de l'Enregistrement et les pouvoirs sans cesse accrus confiés aux agents de cette régie.

Il n'y a pas lieu d'en conclure tout de suite que le droit de communication est inutile, mais on doit reconnaître, pour être juste, que s'il présente une grande utilité théorique, il a rencontré dans son uti-

pouvoirs de contrôle dans les banques, pour y trouver trace d'encaissement de coupons, tâche qui serait d'ailleurs pratiquement impossible, dans l'ignorance où ces fonctionnaires se trouvent, des banques où tel contribuable effectue ses encaissements.

lisation pratique, de graves mécomptes, qui proviennent de diverses causes.

On peut d'abord accuser la multiplicité et l'obscurité des textes qui régissent l'exercice de ce droit. Combien n'a-t-il pas fallu de temps avant que la loi du 4 avril 1926 précisât enfin que le contrôle dans les banques s'étendait aux comptes des clients.

De plus, des difficultés matérielles paralysent le contrôle des agents.

Se rend-on compte du temps illimité qu'il faudrait pour contrôler les comptes-courants d'une banque, noter les renseignements recueillis et obtenir quelquefois des résultats sans valeur, si le contribuable a des comptes auprès de plusieurs banques. C'est donc un contrôle de toutes les banques qui serait nécessaire. Cette tâche est évidemment au-dessus des forces des agents de nos Régies ; et ce n'est pas dans nos périodes de restrictions budgétaires que l'on va recruter l'armée de contrôleurs spécialisés que ce travail exigerait. Car des investigations aussi minutieuses ne peuvent être confiées qu'à des hommes rompus à la comptabilité.

Il y a sans nul doute une cause d'insuccès du droit de communication dans le fait qu'il est exercé par des agents qui, souvent, ne sont pas initiés à toutes les méthodes comptables employées par les banques ; à cette difficulté s'ajoute parfois — s'il faut en croire les revendications de certains fonctionnaires — la mauvaise volonté des employés de banque qui ne faciliteraient pas la tâche des représentants du fisc.

Enfin, nous avons vu que les agents des Contrî-

butions directes ne se servent pas de leurs droits, qu'ils ne contrôlent jamais les comptes-courants des clients.

Si ces difficultés mêmes étaient surmontées, il n'en resterait pas moins que les épargnants pourraient toujours encaisser leurs coupons « hors-compte », sans laisser de trace, dans divers établissements de crédit; dans l'ignorance où le contrôleur se trouve alors de l'établissement où les encaissements ont été effectués, toute recherche fiscale devient impossible (7).

Quant à l'assistance que devaient se prêter les deux Régies financières, elle n'est pas assez effective. Il y a là tout un contrôle que le législateur avait prévu, qu'il aurait voulu efficace et qui, pratiquement, n'existe pas.

« La loi de 1914, reprise dans l'article 55 de la loi de 1917, a parfaitement prévu le fonctionnement d'un système de surveillance de l'impôt général, auquel il ne manque que d'être appliqué, car il ne l'est pas.

« On sait bien qu'il n'y a pas, en dépit des lois et des circulaires, de pénétration effective entre les deux grands services des Contributions directes et de l'Enregistrement, qui devraient être étroitement accouplés, en vue d'une application rationnelle de l'impôt sur le revenu. Je ne leur reproche rien ni à l'un ni à l'autre. On fait de l'un d'eux, l'Enregistrement, le

(7) La « carte d'identité fiscale » permettrait de connaître dans quels établissements de crédit les encaissements ont été effectués. Voir infra : la carte d'identité fiscale.

factotum débordé de besogne, des exigences et des complications des lois nouvelles, et l'autre, qui est encore au début d'une tâche énorme, commence à peine à s'y retrouver » (8).

Toutes ces raisons expliquent l'échec d'une tentative de contrôle personnel, échec à peu près complet en ce qui concerne la répression de la fraude de l'impôt général sur le revenu; mais pour être juste, il faut reconnaître qu'en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, le droit de communication a donné des résultats positifs.

Pour les valeurs françaises, le contrôle au siège des sociétés évite tout risque de fraude; pour les valeurs étrangères abonnées, le droit de communication dans les banques soumet les banquiers à un contrôle qui ne leur permettrait pas d'éluder le paiement de la taxe. Seules, les valeurs mobilières étrangères non abonnées mettent en échec l'efficacité du contrôle des agents de l'Enregistrement. Pour ces valeurs, la facilité d'encaisser les coupons à l'étranger, permet de se soustraire au paiement de l'impôt. De plus, la possession de valeurs à l'étranger met toujours en échec le droit de communication. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que le droit de communication pût s'exercer jusqu'à l'étranger et y contrôler les opérations financières comme en France. Cette extension du droit de communication a été tentée par diverses conventions internationales.

(8) PIÉTRI, *op. cit.*, p. 112 et 113.

**§ 3. — Droit de communication
auprès des collectivités étrangères (9)**

Pour prévenir l'évasion fiscale que favorisent les placements à l'étranger — accessibles surtout aux grosses fortunes — le gouvernement français a cherché à obtenir, par des conventions internationales, un droit de communication qui, au delà des frontières, s'étendrait jusqu'aux administrations étrangères.

Avant que fût voté notre système d'impôts sur le revenu, le gouvernement s'était engagé dans cette voie en ce qui concerne les successions à l'étranger, dont aujourd'hui il importe encore plus de connaître la consistance.

Les lois de 1914 et 1917 créant les impôts sur les revenus rendaient plus utiles encore ces conventions internationales, puisque c'est à l'étranger, nous l'avons vu, que de nombreuses fraudes peuvent être commises presque impunément. L'assistance des administrations financières des pays étrangers permettrait certainement de les éviter.

Avant de voir ce que l'on peut attendre d'efforts tentés dans ce sens, examinons ce qui a été déjà réalisé.

A l'heure actuelle, il n'existe que quatre conventions internationales :

- Une convention franco-belge du 12 août 1843;
- Une convention franco-britannique du 15 novembre 1907;

(9) Voir O. BOUÉ : *Double imposition et évasion fiscale*. Thèse, Lille, 1929. — *Rapports des experts S.D.N.* de 1925 à 1927.

— Une convention franco-monégasque du 26 juin 1925;

— Une convention franco-italienne du 18 juin 1930.

Par la convention franco-belge de 1843, les administrations de l'Enregistrement des deux pays échangent des informations relatives aux acquisitions d'immeubles dans un de ces pays par les ressortissants de l'autre, mais le droit de communication dans les banques n'existant pas en Belgique, *la convention ne présente aucun intérêt en ce qui concerne les valeurs mobilières.*

Par la convention franco-britannique du 15 novembre 1907, les deux gouvernements se sont engagés à se transmettre l'état-civil de leurs nationaux domiciliés dans leur pays d'origine, mais décédés dans l'autre, la date et le lieu de décès du *de cujus*, et des renseignements sur la consistance de la succession en valeurs mobilières lorsque leur montant atteint au moins 100 livres; le cas de succession mis à part, aucune autre communication n'est faite en matière de valeurs mobilières.

La convention franco-monégasque, du 26 juin 1925, est de beaucoup la plus compréhensive; elle vise plus spécialement les fraudes relatives *aux valeurs mobilières* et édicte certaines mesures en cas d'ouverture de succession et de mutation de propriété; en vertu de cette convention, l'administration monégasque s'engage à fournir, spontanément ou sur demande de l'administration française, divers renseignements au sujet des biens possédés ou des reve-

nus de toute nature touchés sur le territoire de la principauté par des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque et domiciliées ou ayant leur résidence habituelle en France.

La convention franco-italienne, signée le 18 juin 1930 et ratifiée le 15 décembre 1933 par le Parlement français sous le nom d'« Assistance administrative », concerne l'évasion fiscale.

Les Etats contractants s'y engagent, sous réserve de réciprocité, à échanger les renseignements d'ordre fiscal que l'administration de l'un des Etats détient et qui seraient utiles à l'administration de l'autre Etat.

On voit que les résultats sont assez maigres : quatre conventions, d'ailleurs limitées dans leur action ; sans vouloir méconnaître les efforts de ceux qui ont accompli cette tâche, il faut reconnaître qu'au point de vue de la répression de la fraude fiscale, ce sont des résultats presque inexistants.

Alors des esprits ingénieux, mais peut-être trop crédules, se sont tournés vers la S.D.N. pour tenter de résoudre le problème dans le cadre international. Effectivement, depuis 1923, l'évasion fiscale a fait l'objet d'études approfondies de la part, tant d'un comité technique d'experts que du comité financier de la S.D.N. (10). Comme dans d'autres domaines, tant de louables efforts aboutirent à une « recommandation ». Les experts préconisèrent la conclusion de conventions bilatérales, dont des projets-types étaient présentés. Quant à créer une réelle « assis-

(10) Voir *rapports des experts de la S.D.N.*, 1925 et 1927.

tance administrative » entre tous les Etats, il fallut reconnaître que c'était impossible. C'est qu'en effet, plusieurs pays, dont les nationaux reçoivent les dépôts étrangers, n'ont aucun intérêt, bien au contraire, à se prêter à cette assistance administrative.

Un pays tel que la Suisse, dont les banques vivent des dépôts étrangers, ne se résoudra jamais à reconnaître à l'Administration française, un droit de communication dans ses frontières, ce serait pour elle s'exposer à voir tous ces capitaux essentiellement migrants, s'enfuir vers un abri plus sûr, et leur retrait risquerait de causer maintes faillites bancaires.

Donc, dans cette campagne internationale contre l'évasion fiscale, il existe certains pays sur lesquels il ne faut pas compter, parce que *leur intérêt est que cette fraude continue à se manifester* pour leur plus grand profit. Or, l'assistance administrative doit englober tous les pays; qu'un seul ne s'y prête pas et les efforts de tous les autres deviennent vains puisque sur ce pays, tous les fraudeurs continueront à effectuer leurs lucratives opérations.

Lorsque M. PIÉTRI écrit: « Je crois à la possibilité de cette sorte d'internationale fiscale », nous respectons sa foi, mais nous ne pouvons nous empêcher de penser que l'« internationale fiscale » est encore du domaine des chimères, et que le jour semble encore bien loin où l'on verra les représentants du fisc de *tous* les pays se donner la main pour ne plus laisser passer les fraudeurs.

Ce n'est pas de ce côté qu'on obtiendra des résultats concrets; d'ailleurs nos législateurs, depuis une dizaine d'années, semblent s'orienter vers d'autres voies.

L'impuissance des procédés de contrôles personnels pour prévenir la fraude les a conduits à chercher des solutions d'une nature tout à fait différente; ils ont présenté plusieurs projets dont la caractéristique est de faire apparaître la fraude d'une façon automatique, au lieu de devoir cette découverte à des investigations, des contrôles souvent inefficaces.

SECTION II

LES CONTROLES AUTOMATIQUES

L'inefficacité des procédés de contrôles personnels rendait bien tentant le projet des formalités destinées à faire tomber l'anonymat des fortunes mobilières; cet anonymat cessant, l'Etat pouvait connaître les revenus ou même le capital des contribuables, et toutes les fraudes devenaient impossibles.

Dans cette voie, plusieurs stades ont été atteints ou plutôt plusieurs projets ont été proposés, car si les contrôles personnels sont du domaine des réalités, il ne s'agit encore ici que de projets qui n'ont pas subi l'épreuve de l'usage. Pourtant, plusieurs de ces projets ont été élevés à la dignité de dispositions légales; ils devenaient obligatoires, exécutoires, en principe tout au moins, car l'exécution s'en révélait vite impossible. Dans ce domaine, comme dans d'autres, apparaissait le fossé qui sépare souvent le « légal » du « réel ».

Les systèmes de contrôle automatique présentés primitivement, s'avéraient inapplicables parce que l'ambition de leurs auteurs avait été démesurée.

Depuis on a vu les projets se faire de moins en moins exigeants : toute une évolution se manifeste ainsi dans les procédés de recherche de la fraude ; les exigences des premiers sont vite abandonnées pour faire place à des désirs plus raisonnables ; mais c'est encore trop demander, il faut finalement se contenter de revendications encore plus timides. Ainsi une armée en défaite se replie pour occuper des positions de moins en moins menaçantes.

Le premier stade de l'évolution est marqué par le projet qui tend à faire connaître exactement les fortunes des contribuables *en capital*. Dans le deuxième stade, on ne recherche déjà plus que l'évaluation *précise des revenus*. Finalement, il faut se contenter d'une connaissance *approximative des revenus*.

Au premier stade : connaissance des fortunes en capital, se rattache le projet de suppression du titre au porteur.

Ont cherché à faire connaître avec précision le revenu des contribuables, les projets du bordereau de coupons, du carnet de coupons, du précompte et de la carte d'identité fiscale.

Se rapportent au désir de donner une connaissance approximative des revenus, les dispositions législatives relatives aux minima d'imposition et aux signes extérieurs.

Nous aurons à étudier successivement ces systèmes de contrôle (1) et à les juger. Mais à quel point de

(1) Nous étudierons plus brièvement les trois premiers de ces projets : suppression du titre au porteur, bordereau et carnet de coupons qui ont déjà fait l'objet de thèses très approfondies.

vue se placer pour les juger? Pour faire preuve d'impartialité, il faut tenir compte à la fois des intérêts de l'Etat et de ceux des contribuables; à ce double point de vue, un procédé de contrôle devra être: 1° *efficace*; 2° *non vexatoire*.

Efficace d'abord, parce que ces procédés ayant pour seule justification la répression de la fraude, il y a lieu de savoir avant tout s'ils atteignent ce but et si, d'autre part, les formalités qui les entourent ne sont ni trop onéreuses pour l'Etat, ni trop compliquées pour ses services.

Non vexatoire ensuite, parce qu'à côté des fraudeurs qui méritent peut être une vexation, il y a les contribuables honnêtes qui ne la méritent pas.

Toute mesure entachée de cet esprit « d'inquisition fiscale » qu'on a souvent dénoncé, est vouée à l'échec dans un pays comme la France, où le contribuable est d'une indépendance très susceptible.

Dans l'intérêt même de l'Etat, les mesures adoptées ne doivent pas être vexatoires. On a maintes fois remarqué qu'une fiscalité vexatoire raréfie la matière imposable, donc nuit au Trésor. Il y a d'abord un effet psychologique sur le marché financier; l'énervement que la recherche de la fraude fiscale y suscite, est bien vite suivi du rapatriement des capitaux étrangers et de l'exode des capitaux nationaux. Enfin, elle peut amener l'exode des industries, vers des pays où le capital n'est pas considéré comme une présomption de malhonnêteté.

En définitive, ce sont les finances de l'Etat qui subiront le contre-coup de mesures vexatoires; cer-

tains projets votés au Parlement semblent méconnaître totalement cette considération; le premier des procédés de contrôle automatique que nous allons examiner: la suppression du titre au porteur, mérite particulièrement ce reproche.

CHAPITRE PREMIER

CONNAISSANCE DES FORTUNES EN CAPITAL: SUPPRESSION DES TITRES AU PORTEUR (1)

De nombreuses fois déjà, la Chambre a été saisie de propositions tendant à supprimer le titre au porteur.

La question fut discutée la première fois au Parlement en 1906. M. Charles DUMONT, préconisait cette mesure pour mettre en échec la fraude successorale et la fraude sur les donations. Le projet n'eut pas de suite. M. CAILLAUX, dans son projet de budget en 1908, inaugura cette politique de la « nominalisation » (2), par persuasion qui trouve dans les derniers décrets-lois de M. LAVAL une large application. M. CAILLAUX octroyait des faveurs fiscales aux titres nominatifs, espérant ainsi en augmenter l'usage au détriment des titres au porteur. Mais la grande offensive contre les titres au porteur fut menée par les socialistes le 12 mars 1930 (3).

(1) Voir sur cette question l'étude très détaillée de M. BAUDOT: *Conséquences économiques et financières de la suppression du titre au porteur*. Thèse, Lyon, 1921.

(2) Faute d'un autre vocable, nous sommes obligé d'employer ce néologisme.

(3) J. O. Chambre 1920. - Doc. Parlem., p. 435.

Le 20 avril 1920, un amendement de M. LAFONT, appuyé par M. LOUCHEUR et tendant à remplacer le titre au porteur par un titre endos, était repoussé à la Chambre par 373 voix contre 234.

Sous la même législature, la Chambre eut encore à se prononcer sur cette question, au cours de débats où trois tendances s'affrontèrent.

La première, reprenant l'idée de M. CAILLAUX, présentée par M. LOUCHEUR, demandait de multiplier les avantages fiscaux des titres nominatifs. La solution radicale de la nominalisation obligatoire était repoussée le 5 mars 1923 par 365 voix contre 81.

Alors M. Léon BLUM et M. Vincent AURIOL se firent les parrains du titre à ordre (4), qui n'est autre qu'un titre nominatif, mais dont les formalités de transfert sont plus simplifiées.

Cette théorie ne rencontra pas un grand succès devant la Chambre, qui repoussa l'amendement de MM. BLUM et AURIOL.

Toutefois, l'idée fut reprise quelques années après : le titre à ordre a été autorisé par la loi du 4 avril 1926. Il faut reconnaître d'ailleurs qu'il n'a pas pu s'acclimater en France.

Plus récemment, la Commission des Finances de la Chambre a présenté le 19 janvier 1933, au cours de débats budgétaires, un projet de suppression des titres au porteur, demandant leur transformation

(4) Titres transmis par voie d'endossement au moyen d'une mention écrite au verso du titre par le titulaire. L'endossement devra être signifié à la société émettrice et transcrit sur un registre des endossements. Grâce à ce registre, le transfert pourra s'effectuer,

obligatoire en titres à ordre ou titres nominatifs. L'émoi fut grand à la Bourse: les commis d'agents de change et les coulissiers se mirent en grève vingt-quatre heures (5) par mesure de protestation. Finalement, ce projet fut abandonné.

Enfin, il faut citer une mesure qui tend indirectement à faire perdre au titre au porteur sa faveur près du public: il s'agit du décret-loi du 16 juillet 1935 qui porte à 24 % le taux de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières au porteur, alors qu'il laisse à 12 % celui des titres nominatifs; disposition conforme aux désirs exprimés autrefois par MM. CAILLAUX et LOUCHEUR.

De cet ensemble de lois et projets se dégagent deux tendances. La première, celle des socialistes, est caractérisée par les mots de « nominalisation obligatoire ». La deuxième, qui a trouvé son application dans les décrets-lois Laval, se résume dans les mots de « nominalisation par persuasion ».

§ 1. — Nominalisation obligatoire

Envisagée particulièrement au cours de la discussion de la loi fiscale du 25 juin 1920, cette mesure préconise la suppression du titre au porteur; tous les titres, du moins ceux des sociétés privées, devant à l'avenir prendre la forme nominative.

Indiquons successivement les avantages et les inconvénients de cette mesure.

(5) Le 25 janvier 1933.

1° *Avantages*

Les avantages invoqués étaient à la fois d'ordre fiscal et national. Sans nous attarder sur le second qui invoquait que l'anonymat du titre au porteur permettait la mainmise des étrangers sur nos industries nationales, n'envisageons que l'argument fiscal : cette solution serait la seule capable d'empêcher les fraudes sur les valeurs mobilières ; les registres de transferts permettant à l'Administration de connaître les propriétaires de ces titres. Qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les successions, le fisc pourrait, en tout état de cause, déjouer les fausses affirmations des contribuables.

En un mot, la suppression du titre au porteur aboutirait à la connaissance des patrimoines par les administrations financières, ce qui, pour certains partis politiques, est une perspective bien alléchante. Mais sans doute, n'ont-ils pas mis, en balance de ces avantages, tous les inconvénients de la mesure ?

2° *Inconvénients*

Ils sont d'ordres politique, financier et technique.

a) *Inconvénients politiques.* — Un des principaux qui, semble-t-il, n'aurait pas dû échapper à ceux qui pensent défendre les droits du peuple, c'est que la suppression du titre au porteur constitue une mesure antidémocratique par excellence.

Le titre au porteur a permis, en France, de « démocratiser » une fortune mobilière que toutes les statistiques font apparaître comme morcelée à

l'infini entre des millions de porteurs. En conséquence, ceux pour lesquels la démocratie sous toutes ses formes constitue un idéal, devraient avoir plus de reconnaissance pour une forme de titre qui a rendu possible la démocratie du capital. Imposer à la petite épargne les formalités compliquées du titre nominatif, c'est à n'en pas douter, la détourner des placements mobiliers.

Le titre nominatif, difficile à acquérir, long à réaliser, qui dévoile l'identité de son propriétaire, suscitera auprès du petit capitaliste des hésitations et de la méfiance; il préférera plus souvent thésauriser son argent que de le placer de cette façon.

Quant au titre transmissible par endossement, il encourt les mêmes reproches: « l'endossement n'est qu'un type à peine simplifié du transfert, à moins qu'il ne devienne, comme en Angleterre, un type à peine compliqué de la tradition manuelle, ce qui annule proprement le résultat poursuivi » (6).

La mesure apparaît donc comme absolument antidémocratique. Le petit porteur qui a besoin de pouvoir négocier aisément son titre sera brimé, « seul le gros porteur peut s'offrir le luxe de la forme nominative et de la procédure, lente et, malgré tout, difficile du transfert » (7). Le gros porteur, d'ailleurs, aura toujours la ressource d'acheter des titres étrangers et d'exporter ses capitaux.

b) *Inconvénients financiers.* — Ici, apparaît un inconvénient d'ordre financier: la désaffection du

(6) PIÉTRI, *op. cit.*, p. 125 et 126.

(7) PIÉTRI, *op. cit.*, p. 126.

public pour les titres nationaux et les exodes de capitaux peuvent donner, au marché de Paris, un coup mortel dont les conséquences économiques sont incalculables.

Enfin, d'autres difficultés se présentaient si vives, qu'elles sont pour les propriétaires de titres au porteur, les plus sûres garantes de leurs droits.

Quelle sera, par exemple, la forme des titres étrangers? Admettra-t-on pour eux la forme au porteur, ce qui leur donnera un avantage sur les titres français, ou au contraire, en interdira-t-on la négociation en bourse s'ils ne sont pas nominatifs, ce qui les éloignerait de nos marchés?

Quel sera le sort de nos fonds d'Etat? N'a-t-on pas vu un député, M. LESACHÉ, aux débats de la Chambre du 20 avril 1920, demander que « pour sauvegarder le crédit public, les rentes sur l'Etat fussent maintenues sous la forme de porteur ».

On ne peut plus ingénument, reconnaître que la forme nominative portera atteinte au crédit privé.

c) *Inconvénients techniques.* — Il se négocie tous les jours, à la Bourse, plusieurs centaines de milliers de titres; dans la période qui précédait la crise, il s'en traitait fréquemment plus d'un million (8). A la fin de la journée, « les formalités d'endos et de signification (ou bien de transfert) auraient dû être réalisées par les soins des intermédiaires », ainsi le voulait le projet de loi, c'est-à-dire que les charges d'agents

(8) Au cours du mois de mai 1928, il s'est négocié 2 millions de titres au Parquet seulement.

de change auraient eu à effectuer pour l'endos, sur les centaines de milliers de titres, des centaines de milliers de mentions portant les noms, prénoms, qualité et domicile de l'endosseur et de l'endossataire, avec des indications de lieu et date. En outre, elles auraient dû envoyer aux établissements émetteurs des titres des centaines de milliers de lettres recommandées, portant signification de l'endossement. La même signification aurait été faite aux contrôleurs des contributions directes du domicile des titulaires.

Pour des transferts au lieu d'endos, les formalités plus longues eussent demandé plus de travail encore!

Et lorsqu'on sait, qu'aujourd'hui, où il y a seulement 1/10^e des titres sous la forme nominative, l'Administration ne trouve déjà pas le temps d'utiliser les registres, que ferait-elle de cette avalanche de documents?

CONCLUSION

Si l'ensemble de ces difficultés, d'ordres politique, financier et technique, ne suffisait pas à dissuader les auteurs d'une tentative qui théoriquement s'annonce malheureuse, ils pourraient, se plaçant à un point de vue plus pratique, juger de ce qui a été tenté dans cette voie.

L'expérience de la nominalisation obligatoire a été réalisée en Italie en 1920. Ce pays traversait alors une grave crise financière, conséquence de la guerre. Le seul moyen de vaincre les difficultés fut, aux yeux des financiers italiens, l'établissement d'un impôt sur le capital.

Mais le titre au porteur rendait impossible la connaissance des patrimoines, nécessaire pour l'assiette de cet impôt. Aussi, le 24 juin 1920, le cabinet Giolitti présentait-il un projet de suppression pure et simple des titres au porteur, que des titres nominatifs devaient remplacer. La mesure fut mise en application pour peu de temps, il est vrai, car ses effets s'en révélèrent aussitôt désastreux : après la promulgation de la loi, le 24 avril 1921, le 5 % consolidé baissa de 10 points, les capitaux s'évadèrent en grande quantité, provoquant une baisse du change.

L'épargne s'abstenant de tout placement, l'industrie se trouva privée de capitaux, plusieurs banques en difficulté durent suspendre leurs paiements. Devant de tels résultats, M. MUSSOLINI retira définitivement, en 1922, tous les projets de nominalisation.

La conclusion de tout cela nous est donnée par M. PIÉTRI. Ce système, écrit-il, « rappellerait l'ingéniosité de l'ours devant l'amateur de jardins, si, en vérité, le but sciemment poursuivi n'y était point d'écraser la tête du dormeur... » (9).

Il y a une disproportion flagrante entre le but poursuivi, qui, en définitive, n'est que de récupérer quelques 500 millions dont le Trésor est frustré et les moyens mis en œuvre qui porteraient au marché financier un coup dont il ne se relèverait peut-être pas.

Enfin, il ne faut pas oublier que la *fonction économique du titre au porteur, n'est pas de donner lieu*

(9) *Op. cit.*, p. 125.

à des *perceptions d'impôts*, mais avant tout de permettre la vie financière et industrielle du pays. S'il s'acquitte à merveille de ce rôle, il faut le conserver, même si subsidiairement il se prête aux fraudes fiscales.

Le cultivateur, propriétaire d'un bon cheval de trait, n'abat pas son cheval lorsqu'un dimanche il s'aperçoit que cet animal ne ferait pas, à l'occasion, un bon cheval de selle.

Aussi, en définitive, le titre au porteur subsiste, les difficultés d'une suppression brutale ont conduit les pouvoirs publics à poursuivre une autre politique : celle de la nominalisation par persuasion.

§ 2. — Nominalisation par persuasion

Le principe en est simple : amener les épargnants à convertir leurs titres au porteur en titres nominatifs par l'octroi, à ces derniers, d'avantages multiples dont voici l'énumération :

Augmentation du taux de la taxe annuelle de transmission frappant les titres au porteur, combinée avec une réduction du taux de la taxe de transfert afférente aux mutations de titres nominatifs ; remboursement de la taxe de conversion aux petits porteurs de certains titres nominatifs, qui remployaient aussitôt le prix en valeurs revêtant la même forme ; suppression du droit de conversion du porteur au nominatif ; faculté pour les sociétés de prendre en charge le droit de transfert, alors que la taxe annuelle de transmission devait obligatoirement

être récupérée sur les porteurs; enfin, réduction du taux de l'impôt sur le revenu.

Cette dernière faveur au titre nominatif a été spécialement accordée par les décrets-lois Laval du 16 juillet 1935, qui ont frappé le revenu des titres au porteur d'un impôt double de celui des titres nominatifs (10).

Les avantages de cette politique sont surtout d'ordre négatif, en ce sens que cette mesure ne présente pas tous les inconvénients de la nominalisation obligatoire: pas de panique sur le marché financier, pas d'exode de capitaux, pas de difficultés techniques dans l'application.

Cependant, l'avantage essentiel poursuivi par la nominalisation obligatoire est ici bien diminué. Certes, il y aura plus de titres nominatifs, et l'Administration trouvera plus d'éléments de contrôle. Mais, du jour où des titres au porteur subsistent à côté des titres nominatifs, il est à craindre que la situation actuelle ne soit pas beaucoup modifiée.

Assez peu de contribuables se laisseront « persuader » que leur intérêt est de renoncer à l'anonymat.

Si les petits épargnants, qui ne peuvent pas abandonner 12 % de leurs revenus à l'Etat se soumettent, il est fort probable que les gros capitalistes préféreront souvent perdre 12 % de leurs revenus mobiliers que dévoiler au fisc le montant de leur fortune. Et ce qu'il y a de plus grave, c'est qu'alors la surtaxe du titre au porteur leur apparaîtra, avec une certaine vraisemblance, comme la rançon du droit de frauder.

(10) 24 % pour les premiers mois, 12 % pour les seconds.

On semble dire : pour compenser la fraude qu'il vous est possible d'effectuer sur vos valeurs au porteur, vous supporterez un impôt deux fois plus élevé. Il y a presque là une reconnaissance légale du droit de frauder, car autrement, comment justifier qu'un titre au porteur supporte un impôt de 24 % et que le nominatif ne paye que 12 %, quand les revenus de ces deux formes de titres ne présentent aucune différence.

Dorénavant, le français moyen se dira qu'il a payé par 12 % de surtaxe le droit de frauder. Devant une telle législation, on est en droit de penser que les pouvoirs publics n'envisagent même pas que la fraude puisse être supprimée, et se contentent alors de « pénaliser » la possession du titre au porteur.

Voici un texte officiel qui en témoigne : le rapport du 16 juillet 1935 au Président de la République (11), où afin d'en finir avec le titre au porteur, on n'a pas craint de taxer de « fraude » son achat ou sa possession. C'est la seule justification que le législateur a pu trouver de la « pénalisation » du titre au porteur :

« Ainsi, le taux de l'impôt frappant les titres au porteur sera porté au double de celui qui frappe les titres nominatifs appartenant aux personnes physiques.

« Dans ces conditions, l'attrait de la *fraude* se trouvera considérablement diminué, puisque les contribuables peu scrupuleux, qui voudraient encore s'y livrer, supporteront, en refusant le bénéfice du taux

(11) Rapporté au D.P. 1935, 4, 191.

réduit qui frappe les titres nominatifs, une *pénalisation* préalable égale à 12 % du montant de leurs dividendes. »

Dans un texte officiel, on a donc avoué que, dorénavant, la possession du titre au porteur serait « pénalisée ». C'est la guerre contre le titre au porteur qui continue, guerre que M. le Doyen ALLIX avait déjà signalée en 1928. Il écrivait : « Tout le système est faussé par la *guerre mal avisée* que le législateur a déclarée au titre au porteur et qui a créé entre lui et le titre nominatif une inégalité de traitement infiniment choquante » (12).

Cette guerre est justifiée par le désir d'aboutir à la conscription des patrimoines privés, pour laquelle le titre au porteur constitue le principal obstacle; mais elle ne semble pas devoir se terminer par la disparition du titre au porteur, qui jouit toujours d'un très vif succès vis-à-vis du public.

Le Parlement a dû le constater et s'apercevoir ainsi que la connaissance des fortunes particulières *en capital* n'était pas possible; c'est alors à une connaissance exacte des revenus qu'il limita ses efforts.

(12) *Sans Fil*, n° du 11 mai 1928.

CHAPITRE II

CONNAISSANCE DES FORTUNES EN REVENUS

L'espoir d'arriver à cette connaissance a fait apparaître toute une floraison de projets : citons dans l'ordre chronologique : le bordereau de coupons en 1923, auquel succéda dans la même année le carnet de coupons ; dix ans après, le précompte, suivi bientôt de la carte d'identité fiscale.

§ 1. — Le Bordereau de coupons (1)

Il a trouvé naissance dans le projet de budget de 1923, dont M. DE LASTEYRIE était l'auteur. Les conséquences financières de la guerre rendaient très difficile l'élaboration de l'équilibre budgétaire. Quatre milliards manquaient au Trésor. Il fallait coûte que coûte se procurer de nouvelles ressources. On songea à la fraude fiscale ; on tenta, par sa répression de récupérer les milliards manquants.

Dès que la prospérité permit d'équilibrer facilement le budget, la poursuite de la fraude fut abandonnée.

(1) Voir *Revue Politique et Parlementaire*, juillet 1922 : « L'inquisition fiscale », de M. ALLIX ; — « Contre l'inquisition fiscale », de M. Edouard JULIEN.

Mais quand surgirent de nouvelles difficultés financières, en 1933, il y fut de nouveau recouru.

Ainsi, la lutte contre la fraude fiscale apparaît comme une des conséquences, entre bien d'autres, des crises financières.

Nous exposerons d'abord le principe du bordereau de coupons, ensuite un examen de ses avantages et inconvénients permettra de dégager une conclusion.

I. — PRINCIPE DU BORDEREAU DE COUPONS

M. DE LASTEYRIE, dans les articles 8 de la loi de finances, exposait ainsi son projet :

« Toute personne qui se fait payer les coupons de valeurs non déposées devra produire un bordereau détaillé contenant ses nom, prénoms, adresse des personnes pour le compte desquelles elle effectue l'encaissement. L'établissement payeur devra tenir les bordereaux à la disposition des agents des Contributions Directes ou de l'Enregistrement (art. 8, Loi des Finances 1923).

De plus, les articles 6 et 7 organisaient un contrôle effectif des comptes-courants et comptes de dépôts pour que les agents des contributions directes pussent y prendre connaissance des encaissements de coupons de valeurs en dépôt.

La caractéristique du projet est l'obligation d'établir un *bordereau nominatif*, communicable au fisc pour toutes opérations d'encaissement de valeurs non mises en garde.

La centralisation de tous ces bordereaux, leur classification par titre eut permis à l'Administration de

connaître exactement le revenu de chaque contribuable. Dans ces conditions, le contrôle des déclarations eut été efficace; il eut déjoué toute fraude sur les valeurs mobilières.

Le principe est donc très simple et semble séduisant; il n'en exige pas moins une étude critique, mettant en balance les avantages et les inconvénients.

II. — AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

1° *L'avantage* est presque unilatéral: garantie pour le fisc de mettre fin aux fraudes sur les revenus. Pour les contribuables, satisfaction que la justice fiscale est appliquée.

2° *Les inconvénients*, eux, sont mieux répartis: l'Etat et les particuliers en supportent chacun leur part.

a) *Inconvénients pour l'Etat*

Pour l'Etat, d'abord, l'inconvénient est le surcroît de travail et de dépenses issu du bordereau. S'il est très simple d'imaginer la centralisation des bordereaux et leur dépouillement, en se plaçant dans le domaine des réalités, il apparaît que l'Administration recevra des millions de relevés sur les comptes de dépôt et des dizaines de millions de bordereaux sur les coupons échus. Imagine-t-on le travail de classement? M. JULIA (2) écrivait: « Dans quelle nécropole entassera-t-on ces documents? Quels nécrophages viendront s'en nourrir? » Il faudrait en effet, prévoir une véritable armée de fonctionnaires pour remplir ce

(2) Article cité.

travail, sinon les agents des Contributions Directes, déjà dans l'incapacité absolue d'utiliser les documents fournis par les lois actuelles, n'auraient cure de consulter cette paperasse.

Il eut été intéressant de joindre au projet, un devis des dépenses supplémentaires qu'il impliquait. Cela eut indiqué, qu'à bien d'autres inconvénients, le bordereau de coupons joignait celui d'être fort coûteux, surtout si l'on songe que le résultat poursuivi n'eût pas sûrement été atteint : les possibilités de fraudes, réduites certes, subsistent néanmoins : clients qui donneront une fausse identité aux guichets de la banque, et les employés de banque se désintéressant du contrôle fiscal se contenteront souvent d'une identité fantaisiste ; contribuables qui répartiront leur fortune entre leurs parents, l'impôt général étant progressif le résultat n'est pas le même ; enfin, possibilité d'encaisser certains coupons à l'étranger et surtout, tentation de laisser ses titres en dépôt dans une banque étrangère, installée sur la place, qui offrira à ses nouveaux clients cent moyens d'éviter le bordereau.

Se plaçant de l'autre côté de la barricade, avec les assujettis, on voit que les inconvénients ne sont pas moins vifs.

b) *Inconvénients pour les assujettis*

Aux banques d'abord, le projet impose un surcroît de travail important et surtout leur confie un rôle qui n'est pas le leur. Les banquiers ne sont pas des auxiliaires du fisc contre leurs clients, c'est une erreur que de donner à l'employé de banque une tâche qui n'ap-

partient qu'au contrôleur des Contributions Directes. Les banques et l'industrie française ont tout à perdre à une confusion de cet ordre qui aboutirait certainement à des retraits de capitaux, au plus grand profit des établissements bancaires étrangers. On a signalé maintes fois les charges financières que certaines lois sociales et fiscales, imposent aux sociétés privées et en particulier aux banques (3). Une mesure telle que le bordereau de coupons nécessitant un personnel supplémentaire eût été pour elles un impôt dissimulé.

Si le bordereau persécute l'Administration et les banques, il faut pour être juste reconnaître qu'il ne moleste pas le *contribuable*. Il ne lui impose ni formalité, ni obligation gênantes. Il n'en reste pas moins qu'à ses yeux, la mesure est entachée de cet esprit « d'inquisition » si peu compatible avec le caractère français ; le concert des protestations soulevées dans la presse lorsque le projet Lasteyrie fut connu en est la preuve. Il semble assez maladroit à une époque où le taux de l'impôt sur le revenu devait être lourdement augmenté, d'entourer cet impôt d'un faisceau de dispositions le rendant parfaitement impopulaire.

III. — CONCLUSION

Faut-il regretter le bordereau de coupons ? En examinant s'il est à la fois non vexatoire et efficace — qualités que doit présenter tout procédé de contrôle automatique — nous pourrions répondre à cette question.

(3) Voir : « Les charges administratives imposées aux Sociétés par l'application des lois fiscales et sociales ». *Revue Politique et Pralémentaire*, 10 mai 1932.

1° Tout d'abord, point de vue du contribuable, n'est-il pas *vexatoire* ?

On peut affirmer sans hésiter que non. Le contribuable ne subira aucune vexation ou brimade directes du fait de sa mise en vigueur. Par rapport à la suppression du titre au porteur, c'est un sérieux avantage.

2° Mais, au point de vue de l'Etat, est-il *efficace* ? Nous ne le pensons pas, parce que, si, en théorie, il peut sembler simple d'imaginer son mécanisme, en pratique, de grandes difficultés d'application n'auraient pas manqué de réduire fortement son efficacité.

Il ne semble donc pas qu'il faille regretter ce procédé de contrôle.

En fait, la vie du bordereau fut éphémère. Il ne résista pas à la campagne déchaînée contre lui, mais il ne disparut pas sans laisser plus qu'un souvenir, presque un *alter ego*: le carnet de coupons.

§ 2. — Le carnet de coupons

Dès le rejet des articles 6 à 11 du projet de budget, M. DE LASTEYRIE, M. BOKANOWSKI proposait le système dit du carnet de coupons (4).

Ce projet n'eut, tout d'abord, pas un sort plus heureux que le bordereau. Après de vives discussions à la Chambre des Députés, M. DE LASTEYRIE qui, quelques semaines avant préconisait l'adoption du bordereau, se livra contre le carnet à de vives attaques (5),

(4) Rapport supplémentaire pour le budget 1923 - Chambre 2^e séance 19 décembre 1922, n° 5274.

(5) *J.O.* du 24 février 1923, p. 817.

à la suite desquelles la Chambre repoussa le projet. Cependant, en 1926, lorsque de graves difficultés financières pesaient sur la France, le carnet ressuscita dans la loi du 4 avril qui décidait que : « Le paiement des intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits de valeurs mobilières françaises au porteur ou de valeurs étrangères non déposées, entre les mains d'une des personnes ou sociétés visées au 3^e alinéa du présent article, ne peut être effectué que sur la production d'un carnet individuel, dont la forme et les conditions de délivrance seront déterminées par un règlement d'administration publique ». Lors de l'encaissement des intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits, l'établissement payeur est tenu d'inscrire sur le carnet le montant des coupons payés et la date du paiement.

Toute personne ayant des titres français au porteur ou des titres étrangers en dépôt, soit dans une société ou compagnie, soit chez un agent de change, banquier, changeur, escompteur, est tenue de présenter un carnet individuel de coupons avant le 1^{er} mars de chaque année au dépositaire, lequel doit y porter le montant total des coupons qu'il a encaissés au cours de l'année précédente pour le compte du déposant (6).

Après l'examen du principe et du but du carnet, la comparaison de ses avantages et de ses inconvénients permettra de dégager une conclusion sur son utilité.

(6) Loi du 4 avril 1926, article 24.

I. — PRINCIPE ET BUT DU CARNET DE COUPONS

Ce procédé de contrôle exposé par la loi du 4 avril 1926, présente, tant dans son principe que dans son application, de sérieux avantages.

Le principe du carnet est simple :

Un rentier qui va à la banque encaisser des coupons, présente aux guichets son carnet ; le payeur y inscrit le montant des sommes encaissées.

Si ce rentier a des valeurs en dépôt, une fois l'an, il présentera à l'établissement de crédit, le carnet où le banquier notera le total des coupons perçus.

A la tribune, l'auteur du projet, M. BOKANOWSKI, pour montrer la simplicité du système, disait : « le payeur inscrit la somme payée sur le carnet, comme la Caisse d'Epargne inscrit sur le carnet de l'épargnant, les sommes qu'il en a retirées ».

L'utilité du carnet se révélera ultérieurement si le contrôleur a des doutes sur la sincérité d'une déclaration.

Si elle semble douteuse, le contrôleur des Contributions Directes convoque le contribuable avec son carnet qui fera aussitôt apparaître sa bonne ou sa mauvaise foi.

II. — AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

a) *Avantages*

Ce système est inspiré du bordereau de coupons, il en conserve l'esprit, tout en présentant avec lui d'assez sensibles différences.

Plus perfectionné, il a dans l'application l'incalculable avantage de ne pas nécessiter des « nécropoles » pour abriter des monceaux de paperasses.

C'est là, pour l'Administration, un des principaux avantages du carnet. Le plus souvent, ces procédés de contrôle ne peuvent s'effectuer sans un flot envahissant d'écritures. C'était le cas du bordereau. Ici, rien de tel. La seule tâche de l'Administration sera de délivrer les carnets aux porteurs de valeurs mobilières. Il est vrai qu'il y en aura environ une dizaine de millions; mais une fois cette distribution effectuée, le contrôle ne nécessitera pas un personnel supplémentaire puisque tout le travail d'inscription des encaissements sera l'œuvre des employés de banque.

En résumé: un principe simple et une application qui ne semble pas devoir rencontrer des difficultés insurmontables, sont les principaux avantages du carnet de coupons.

L'efficacité d'une disposition législative étant souvent fonction de sa mise en application, on était en droit d'espérer que dans la lutte contre la fraude fiscale, il serait d'une sérieuse utilité.

Dès lors, comment expliquer qu'une mesure qui présente pour l'Administration de tels avantages et promet de tels résultats, ait été rapportée quelques mois après sa promulgation, par la loi du 3 août 1926 ?

C'est que si les avantages étaient très réels pour l'Etat, cela n'allait pas sans de sérieux inconvénients.

b) *Inconvénients*

Les uns pesaient seulement sur les assujettis : banquiers et contribuables.

Les autres beaucoup plus généraux affectaient l'économie toute entière du pays.

1° *Inconvénients pour les assujettis.* — La gêne qui résultait du fonctionnement du carnet de coupons incombait aux banquiers puis aux contribuables.

a) *Les banquiers.* — Certes, les obligations imposées aux banquiers par le carnet de coupons sont moins pesantes que ne l'étaient celles du bordereau. Il n'en reste pas moins qu'elles encourent toujours le reproche de faire des banques les auxiliaires du fisc, rôle qu'elles n'ont pas à jouer dans un régime de libéralisme économique. Le méconnaître, c'est risquer que le travail supplémentaire imposé aux employés de banque par le carnet, ne soit pas toujours très bien exécuté.

Lorsqu'un client se présentera pour l'encaissement de coupons, l'employé de banque devra inscrire sur le carnet leur montant, après s'être assuré de l'identité de son propriétaire.

De plus, chaque année, il faudra relever le total des coupons encaissés, au profit de personnes ayant déposé leurs valeurs en banque, opération assez longue, car les écritures bancaires ne comprennent pas un compte spécial des coupons encaissés par chaque client. Il n'y a qu'un compte créditeur où s'inscrivent toutes les opérations créditrices : ventes de valeurs, encaisse-

ments de chèques, remboursements d'actions, etc., et parmi tout cela, les crédits de coupons. Il faudra départager toutes ces opérations pour totaliser les encaissements de coupons.

b) *Les contribuables.* — Pour les contribuables, la gêne est double : à la fois d'ordre juridique et pratique.

Un *inconvenient juridique* réside dans la force probante du carnet de coupons. Ce carnet tenu par les employés de banque, se verra attribuer la force probante bien qu'il ne s'agisse, en définitive, que d'écritures privées, tenues par des personnes dénuées de tout caractère officiel. Dès lors, si une erreur se glisse dans les mentions portées par l'employé de banque, il sera difficile au contribuable de prouver sa bonne foi. Il y aurait eu là un *inconvenient juridique* très réel.

Des *inconvenients d'ordre pratique* s'y ajoutent :

Les formalités du bordereau étaient légères aux contribuables qui n'avaient pas à les connaître. Le carnet de coupons libère les administrations de cette tâche, il les décharge de toute gêne pour en faire reposer le poids sur les épaules des contribuables ; se munir du carnet, le présenter à tout encaissement de coupons, le faire annoter s'il possède un compte, recommencer s'il est client de plusieurs banques, voilà bien des ennuis et un travail bien ingrat pour le contribuable qui maudira une activité dont la fin est de donner au fisc des armes contre lui-même.

On a répondu : rien n'est plus simple que de présenter ce carnet ; les déposants des Caisses d'Épargne

sont bien astreints aux formalités du « livret ». Mais, M. PIÉTRI le faisait justement remarquer, entre les deux, il y a une « nuance appréciable », peut-être d'ordre psychologique, néanmoins bien réelle.

Un autre reproche formulé par M. PIÉTRI contre le carnet de coupons : c'est « d'apporter une nouvelle complication dans la profession de contribuable » (7).

La situation de contribuable se complique chaque jour. La « quantité de textes, de déclarations, de formules, de délais, de certifications, dont une législation sans cesse accrue, remaniée, transformée, charge l'infortuné contribuable, finit par justifier cruellement cette appellation d' « assujettis » qui n'était en honneur jusqu'ici que dans le domaine des impôts indirects » (8). La preuve en est dans le succès rencontré par les entreprises de « conseils fiscaux » qui guident le contribuable dans ce maquis fiscal. Si la situation de contribuable, en général, se trouve gênée par le carnet de coupons, l'examen de quelques cas particuliers montre la gêne apportée à certaines catégories de contribuables.

M. DE LASTEYRIE, à la tribune, attirait l'attention des pouvoirs publics sur l'inconvénient d'imposer ce carnet à des millions de contribuables, qui, possédant seulement quelques valeurs mobilières, ne sont pas assujettis à l'impôt général, c'est le cas très fréquent en France des petits agriculteurs non taxés à l'impôt général et propriétaires de quelques titres de rente. Tous devraient se munir du carnet pour encaisser

(7) *Op. cit.*, p. 121 et 122.

(8) *Op. cit.*, p. 121 et 122.

leurs coupons et, sans autre résultat que l'ennui qu'on leur cause.

Mentionnons également la difficulté d'obliger le capitaliste possédant des comptes dans plusieurs établissements de crédit, d'y présenter, tour à tour son carnet, alors qu'il peut préférer ne pas mettre certains de ces établissements au courant du total des opérations qu'il effectue.

Enfin, qu'advient-il des capitalistes étrangers?

Sans doute, assez peu se soumettraient à des formalités si gênantes; ils cesseraient de toucher leurs coupons en France, ou bien, ce qui est plus inquiétant, ils ne voudraient plus posséder des valeurs françaises, nous abordons ainsi les inconvénients beaucoup plus généraux, et beaucoup plus graves aussi, qui pèseraient sur l'économie toute entière du pays.

2° *Inconvénients pour l'économie toute entière.* — Molester quelque peu les banquiers et les contribuables est certes condamnable, mais serait sans gravité, dans des pays comme l'Italie et l'Allemagne, où l'exportation des capitaux est interdite. La France, fort heureusement, n'est pas assujettie à ce régime, qui présente de graves inconvénients, elle pratique un régime de libre circulation des capitaux, qui vaut au marché financier de Paris, le troisième rang. Ce marché est international, la moindre brimade, fut-elle justifiée par le désir de récupérer les millions soustraits au fisc, y exerce des répercussions dépassant le cadre de nos frontières. Les capitaux étrangers, les premiers, chercheront des cieux plus cléments; les capitaux nationaux prendront ensuite le même chemin.

Ces conséquences désastreuses ne sont pas théoriques, elles s'étaient fait sentir sur le marché dès le vote de la loi du 4 avril 1926. La défiance suscitée chez les porteurs de valeurs mobilières fut vive; l'exode des capitaux et la thésaurisation rendirent impossible le placement des emprunts d'Etat. Dès le 3 août suivant il fallut rapporter la mesure.

III. — CONCLUSION

Le carnet de coupons donne l'exemple d'une mesure de contrôle fiscal bien conçue, pratiquement réalisable — remarquons-le, car c'est peut-être le seul procédé de contrôle automatique qui présente cette qualité — est qui néanmoins est apparue comme néfaste.

C'est que, s'il satisfaisait aux nécessités fiscales, il négligeait toute considération *économique*. Or, il ne suffit pas qu'une mesure fiscale présente des qualités techniques, il faut encore que son emploi n'amène aucun trouble dans la vie économique du pays.

Le carnet de coupons ne respectait pas cette deuxième condition, c'est la raison de son échec.

L'abandon du bordereau et du carnet de coupons mit fin pendant quelques années aux tentatives de recensement des revenus mobiliers. Les années de prospérité survinrent qui firent oublier la fraude fiscale. Mais lorsque les vaches maigres eurent succédé aux vaches grasses, et que le cortège habituel de misères des crises se fût manifesté, il apparut encore aux yeux du législateur, qu'il fallait pour équilibrer le budget, réprimer la fraude fiscale.

Le *Journal Officiel* se remplit de nouveau d'interminables discussions, études, comparaisons, sur les divers procédés de répression.

L'essai pourtant loyal du bordereau et du carnet, n'avait pas convaincu tout le monde. Certains en préconisèrent de nouveau l'usage. D'autres proposèrent des systèmes nouveaux.

Dans ces travaux, un homme se distingua : M. PIÉTRI.

Son projet de précompte retint assez longtemps l'attention pour que nous en étudions les modalités.

§ 3. — Le précompte (9)

Au système du précompte est rattaché désormais le nom de M. PIÉTRI. C'est que ce financier lui a prêté l'appui de son exceptionnel talent. Il l'a ainsi imposé à l'attention de l'opinion et de ses successeurs au Ministère des Finances.

M. PIÉTRI a préconisé l'emploi de ce système dans un projet de loi, fortement étudié, du 17 février 1933 (10) et dans son ouvrage : « Justice et Injustice fiscale ».

A vrai dire, le précompte n'était pas inconnu du Parlement français ; et un système de même inspiration fonctionne depuis longtemps en Grande-Bretagne. Une double comparaison dans le temps avec les autres projets déposés au Parlement français et dans l'es-

(9) Voir l'étude parue au *Bulletin Quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques* du 11 octobre 1933.

(10) *J.O.*, année 1933, t. I - Chambres, Annexes, n° 1417, p. 303.

pace avec le système anglais, était donc logique. On en trouvera ci-après les résultats.

Ensuite, nous exposerons la solution proposée en s'efforçant de dresser le bilan des avantages qu'il présente et des inconvénients qui en sont la contre-partie.

De cette comparaison se dégagera en troisième lieu, une conclusion.

I. — LE SYSTÈME DU PRÉCOMPTE

1° *Analyse du précompte*

Le précompte consisterait à percevoir au moment du paiement du coupon, une avance au titre de l'impôt général.

Cette avance, si l'on adoptait le projet de M. PIÉTRI, serait de l'ordre de 10 % (11) de la valeur nette du coupon.

Le prélèvement effectué au titre de précompte, s'ajouterait donc à l'impôt cédulaire. Il serait recouvré comme lui par l'établissement payeur. Un reçu timbré ou une vignette en constaterait le paiement. Ce reçu qui, dans tout le système joue un rôle très important, mentionnerait le nom du contribuable concernant les titres ou valeurs correspondantes.

C'est dans l'utilisation de ces reçus que se confirme le caractère d'« avance » du précompte : tout impôt donnant lieu à délivrance de quittance, serait acquitté par remise des reçus, ceux-ci serviraient dans ce cas de « monnaie fiscale » dont l'emploi opérerait *ipso*

(11) Notons que dans les projets ultérieurs du gouvernement, le taux en était déjà porté à 15 %.

facto remboursement des sommes avancées au titre du précompte.

M. PIÉTRI prévoyait même, pour hâter ce remboursement, que les vignettes serviraient au paiement de toute somme due à l'Etat.

Néanmoins, « un précompté » peut se trouver dans l'impossibilité d'utiliser ses vignettes, parce qu'il n'est redevable d'aucun impôt direct; dans ce cas leur remboursement lui en serait effectué par le service de perception ou par tout comptable du Trésor sans aucune formalité. Pour éviter que certains contribuables voulant échapper à l'avance de l'impôt, ne se fissent aussitôt rembourser, les remboursements ne pourraient intervenir qu'après la publication du premier rôle annuel d'impôt général, qui suivrait la date du versement du précompte ou pour plus de simplicité, dans le délai d'un an.

Ce système nécessiterait, certes, un contrôle des établissements payeurs (sociétés émettrices ou banques), pour une exacte rétention du précompte; mais cela n'entraînerait qu'un supplément de travail peu considérable, car un contrôle fonctionne déjà pour les valeurs étrangères et les intérêts des comptes en banque, etc... Il suffirait de prévoir un régime de prise en charge des vignettes.

Quant à l'intérêt du précompte ainsi conçu, il est facile de le dégager: ces vignettes remises en paiement d'impôts seront centralisées par le contrôleur chargé d'établir l'impôt général du contribuable. Annexées par lui au dossier de l'impôt général, elles lui serviraient à contrôler les déclarations de revenus

mobiliers, dont il sera alors facile de connaître le montant exact, puisque le total des vignettes remises par un contribuable présente une proportion connue de son revenu mobilier.

Le contrôle est ainsi *automatique*, il s'effectue sans recherches dans les affaires et la vie privée des contribuables.

En définitive, le précompte a un double objet : opérer un premier prélèvement forfaitaire de 10 %, permettre de contrôler les déclarations du contribuable.

2° Comparaison avec les autres systèmes de précompte

Le projet de M. PIÉTRI n'est pas entièrement nouveau. Le précompte a déjà fait l'objet en France, de propositions de lois antérieures. Après lui, deux gouvernements s'en inspireront dans l'établissement de projets de loi. D'autre part, le système du précompte est appliqué en Angleterre. Mais le projet de M. PIÉTRI se distingue nettement des propositions françaises et du précompte anglais.

a) *Les propositions antérieures.* — Le précompte avait déjà fait l'objet à la Chambre des Députés, de deux amendements. Le premier, dû à M. Léon BLUM, avait été déposé sur le bureau de la Chambre en janvier 1926. Le second, dont M. DUTREIL était l'auteur, portait la date du 12 février de la même année (1).

(12) Cf. J.O., 13 février 1926, Débats Chambre, p. 707 et suivantes.

Bien que le principe : retenir une somme sur le coupon au titre de l'impôt général, fût semblable au projet de M. PIÉTRI, ils s'en distinguaient par un point essentiel : ils ne soumettaient au précompte que les valeurs au porteur. Le contrôle des revenus mobiliers devait être opéré au siège des sociétés ou collectivités débitrices, où se trouvent réunis les renseignements complets sur les propriétaires des titres nominatifs inscrits sur les registres, et sur ceux des titres au porteur connus par les mentions figurant sur les reçus de précompte.

Nous retrouvons dans cette procédure, la tendance à nominaliser le capital mobilier, tendance à laquelle les épargnants se sont toujours montrés foncièrement hostiles.

Ces projets ne semblent pas devoir être retenus, parce que moins bien conçus et moins étudiés que celui de M. PIÉTRI

Les projets postérieurs au 17 février 1933 encourrent le même reproche.

b) *Les propositions postérieures au projet Piétri.*
Plusieurs des successeurs de M. PIÉTRI au Ministère des Finances, tentèrent de mettre le précompte en application.

MM. LAMOUREUX et BONNET, ministres des Finances du Gouvernement Daladier, dans leur « projet de loi tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire » du 17 octobre 1933 (13), en faisaient la pièce maîtresse de la lutte contre la fraude fiscale. Au cours

(13) Cf. J.O., Chambre, Annexes 1933, tome 2, n° 2360, p. 1.

de la séance du 23 octobre, le Gouvernement faisait voter par la Chambre le principe du précompte. Mais dans la même journée, et sur une autre question, le Gouvernement fut renversé.

Le projet n'étant pas voté au Sénat, tout était à reprendre. Ce que firent les successeurs de MM. LA-MOUREUX et BONNET, à la rue de Rivoli. Dans le projet de budget de MM. Abel GARDEY (gouvernement SARRAUT) et BONNET, on retrouve des dispositions presque analogues. Mais le précompte, cette fois, y était qualifié de « facultatif » parce que les porteurs pouvaient opter entre cette mesure et le carnet de coupons (14).

Les Ministres des Finances qui succédèrent, se rallièrent à d'autres procédés pour lutter contre la fraude fiscale.

Parmi ces projets tendant à instituer en France le système du précompte, nous prendrons ici, comme base de discussion, le projet de M. PIÉTRI du 17 février 1933 plus étudié et plus détaillé.

Mais auparavant, il faut dire un mot du précompte en Grande-Bretagne. On a si souvent argué du bon fonctionnement du précompte en Angleterre pour en proposer l'application en France, qu'une comparaison semble utile.

c) *Le procédé anglais de retenue.* — Nous allons voir qu'il faut se garder, en la matière, de toute assi-

(14) ...que le gouvernement qualifiait faussement « carte d'identité fiscale ». Il s'agissait bien du carnet de coupons puisqu'on mentionnait le *montant* des coupons. M. Paul JACQUIER l'a fait justement remarquer dans son rapport fait au nom de la Commission des Finances (J.O., Chambre 1933, annexe n° 2555).

milation hâtive, le système actuellement en vigueur en Grande-Bretagne étant très différent du projet de M. PIÉTRI.

Il est vrai que la différence essentielle n'est pas celle qu'on signale généralement en objectant que le précompte anglais porte sur l'impôt cédulaire et non pas sur l'impôt général. En effet, la taxe sur les revenus, présente en Angleterre, les caractères de personnalité et de progressivité de notre impôt général. Aussi, une comparaison entre l'une et l'autre est-elle tout à fait possible.

On connaît, en effet, les caractéristiques de l'impôt sur le revenu anglais. L'income-tax est un impôt personnel qui frappe la totalité des revenus du contribuable. Il présente les mêmes caractères de personnalité que l'impôt général français. Il varie suivant la situation de fortune et la situation de famille, grâce à l'exonération à la base, à la surtaxe progressive au delà d'un certain revenu, au jeu d'un tarif tantôt réduit, tantôt plein.

L'income-tax, pour la commodité de l'assiette, est divisé en cédules, au nombre desquelles se trouve la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, qui comme chacune des cédules, doit tenir compte de la situation particulière du contribuable. Mais au moment du paiement du coupon, le fisc ne peut pas connaître le montant de l'impôt à retenir, celui-ci n'étant pas d'un taux fixe, 25 % du montant comme en France, mais d'un taux variable pour chaque contribuable.

Pour surmonter cette difficulté, on a recours en Angleterre au système du précompte. Les coupons

sont payables après déduction de l'income-tax calculé à plein tarif, c'est-à-dire, après un prélèvement de 25 %.

Dans la pratique, le possesseur du coupon reçoit toujours un certificat de précompte, quelque soit la manière dont s'opère le stoppage à la source. S'il s'agit de compagnies anglaises, l'impôt est à la charge de la société émettrice. Celle-ci paye directement l'income-tax au Trésor, et se rembourse en le déduisant des dividendes ou des intérêts qu'elle sert. — Le possesseur du coupon reçoit un chèque — ce qui est facile puisque toutes les actions sont nominatives; il reçoit en outre un certificat mentionnant le dividende brut et la retenue opérée au titre de l'income-tax.

Pour les valeurs d'Etat britanniques, c'est l'établissement chargé du service de l'emprunt (la Banque d'Angleterre le plus souvent) qui est redevable de l'impôt, dont le montant est déduit du coupon au moment du paiement. Chèque et certificat sont adressés par la Banque au titulaire.

Les valeurs étrangères, enfin, sont soumises à un régime analogue. L'établissement opère la déduction de l'impôt et établit le certificat du précompte.

Ce certificat, établi suivant les cas, par la société émettrice, la banque chargée du service des emprunts publics, ou l'établissement payeur, est utilisé par le contribuable. Si ce dernier a droit au remboursement, il doit produire dans les six ans une réclamation accompagnée des pièces justificatives. Si au contraire, le montant des retenues effectuées est inférieur au total des impôts dûs, on le déduit des taxes à payer.

D'importantes exceptions au précompte sont à signaler. Les intérêts d'un certain nombre de valeurs d'Etat sont payés sans aucune retenue; il en est ainsi pour l'ancien War Loan 5 %, le Funding Loan, le 3 1/2 % Conversion Loan, les Treasury Bonds. Les coupons de toutes les valeurs d'Etat, des municipalités et des services publics, enregistrées à la Banque d'Angleterre, sont également payées sans retenue, à condition que l'intérêt dû à un même rentier ne dépasse pas 5 £. Ces revenus mobiliers doivent être compris dans la déclaration annuelle.

On voit que la retenue anglaise se différencie nettement du projet actuel de précompte.

En Angleterre, le fisc retient l'impôt à plein tarif, c'est-à-dire 25 % de la valeur du coupon. Le certificat délivré en contre-partie ne sert pas au contrôle des déclarations, puisque le maximum a été perçu et qu'il ne peut y avoir que remboursement.

En France, au contraire, les projets actuels prévoient une retenue forfaitaire, très inférieure au tarif maximum. Il s'ensuit que le fisc est obligé de contrôler la déclaration du contribuable, qui ne réclamera évidemment que s'il y a trop perçu. Les certificats de précompte doivent être utilisés par le contrôleur pour vérifier les déclarations. C'est tout un système très complexe à organiser qui n'existe pas en Angleterre.

Pourrait-on appliquer en France les méthodes en vigueur en Angleterre? Non, sans un changement complet dans la législation et dans les mœurs. En effet, la retenue maximum à opérer sur le coupon serait bien trop considérable. A l'impôt cédulaire et

à la taxe de transmission devrait s'ajouter l'impôt général calculé au tarif le plus élevé. Le prélèvement serait donc toujours supérieur à 50 %. S'il est possible de retenir, au moment du paiement du coupon, 25 % de sa valeur comme en Angleterre, on ne peut demander au contribuable d'abandonner 50 % et plus.

Ajoutons que l'assimilation entre le système anglais et le projet français est difficile pour d'autres raisons.

Tout d'abord la répartition des fortunes est très différente. Les valeurs mobilières en Angleterre ne sont pas dispersées entre une masse de petits capitalistes. Les remboursements ne sont pas fréquents. Il en est tout différemment en France.

Au surplus, en Grande-Bretagne, le système est grandement facilité en fait par la nominalisation des titres et la pratique du paiement par chèque.

Enfin, l'exception des rentes n'a pas d'importance en Angleterre puisque le fisc n'utilise pas les certificats de précompte pour contrôler les déclarations du contribuable et connaître la consistance de ses revenus mobiliers globaux. Nous verrons par la suite, que la question des rentes serait pour l'application du précompte en France, l'origine de difficultés nombreuses.

Il faut donc se garder de confondre la retenue du tarif à plein opérée par le fisc anglais et le système de contrôle proposé en France sous le nom de précompte. Il y a entre ces deux systèmes, une différence de nature. Il y a en outre, entre les deux pays, des différences notables quant à leur organisation fiscale et à leur structure bancaire.

La question reste entière. On ne peut pas juger des chances de succès du précompte en France en s'appuyant sur l'exemple anglais.

Il faut l'étudier dans le terrain pour lequel il est prévu, en France, et pour cela mettre en balance ses avantages et ses inconvénients.

II. — AVANTAGES DU PRÉCOMPTE

M. PIÉTRI assure que le précompte sauvegarde tout à la fois les intérêts du contribuable et ceux de l'Etat.

1° *Intérêts du contribuable*

Une poursuite efficace de la fraude tournerait évidemment, à l'avantage des bons contribuables; corrélativement aux plus-values du précompte, M. PIÉTRI prévoyait une diminution du taux de l'impôt cédulaire. Le précompte raffermira le principe de l'égalité fiscale, c'est un résultat fort désirable.

En outre, le système du précompte respecterait l'anonymat des fortunes. Il n'aboutirait pas comme le carnet de coupons, à « recoller la fortune mobilière, à substituer à une déclaration sur le revenu, une indiscretion sur le capital ».

Reconnaissons avec M. PIÉTRI, que le « précompte respecte entièrement le secret des placements, alors que le carnet en fournit le détail ».

Alors que toutes les méthodes de contrôle préalablement envisagées tendaient à la conscription des fortunes, les reçus de précompte ne porteraient aucune mention relative à la nature des titres. On connaît la

défiance des épargnants français pour toute mesure donnant au fisc les moyens de connaître avec quelque précision, la consistance de leur patrimoine.

Cet inconvénient, est ici, incontestablement évité.

2° Intérêts de l'Etat

Pour les finances publiques, tant au point de vue du Trésor qu'à celui du budget, on est en droit d'escompter de sérieux avantages: disponibilités immédiates pour le Trésor, ressources supplémentaires pour le budget.

a) « Il fournit au Trésor d'importantes disponibilités immédiates » (15).

Le précompte apparaît, en effet, comme un emprunt déguisé. Les contribuables feraient à l'Etat l'avance de l'impôt; avance de longue ou courte durée, suivant les cas: de courte durée pour le « précompté » assujetti à l'impôt général sur le revenu qui n'eut été redevable de l'impôt qu'après l'émission des rôles; de longue durée pour les petits épargnants non assujettis à l'impôt général qui devra attendre de longs délais — nous le verrons plus loin — avant de se faire rembourser les sommes versées indûment.

Quoi qu'il en soit, le Trésor se trouvera bénéficier de sommes importantes — 10 % ou 15 %, suivant le taux du précompte, de tous les revenus mobiliers. Si comme M. PIÉTRI, on admet que le total des revenus mobiliers s'élève à 30 milliards, on voit que l'avance

(15) *Justice et Injustice fiscales*, p. 135.

forcée et sans intérêt , dont va bénéficier le Trésor, atteindra 3 ou 4,5 milliards chaque année.

Ce prêt gratuit est, il est vrai, temporaire, mais il engendrera pour le budget des plus-values définitives.

b) Le précompte procure au budget des ressources supplémentaires.

On est en droit d'attendre pour le budget des plus-values importantes du jour de la mise en application du précompte. Sur le montant qu'elles peuvent atteindre, on n'est pas d'accord puisqu'il dépend essentiellement de l'importance de la fraude. M. PIÉTRI en escompte 900 millions par an. Dans son projet de loi, il s'est livré pour arriver à ce chiffre, à un calcul fort ingénieux, dont voici l'essentiel.

Nous avons vu qu'il estimait à 12 milliards le total des revenus mobiliers non déclarés.

Pour apprécier l'influence, sur le produit de l'impôt général d'une taxation complète des revenus mobiliers, il suppose que les revenus de 1930 — sur lesquels il s'appuie — se répartissent entre les différentes catégories de revenus imposables suivant la statistique du service des contributions directes établie en 1920.

Il applique donc cette répartition au montant des 12 milliards supposés atteints par la dissimulation. Pour calculer la plus-value à attendre de la réintégration des revenus dissimulés, il applique à chaque catégorie de ces revenus le taux de l'impôt de la tranche la plus élevée.

Il constate ainsi qu'un précompte de 10 % permet la récupération totale de l'impôt pour les revenus compris dans les catégories de 0 à 150.000 francs. Au delà, en ne tenant compte que de la récupération du montant du précompte; 12 % des revenus dissimulés sont réservés au Trésor (16).

Ainsi M. PIÉTRI évalue à 914 millions, la récupération issue du précompte. Encore ce chiffre n'est-il pour lui qu'un minimum. Il estime, en effet, que pour les premiers temps d'application, les contribuables qui n'auraient pas déclaré antérieurement le montant exact de leurs revenus mobiliers, préféreront ne pas utiliser les reçus du précompte, de peur de s'attirer des demandes d'explication.

Mais, nous l'avons vu plus haut, la base même du calcul de M. PIÉTRI, ce chiffre de 12 milliards, semble fortement exagérée. Dans le chapitre consacré à l'évaluation de la fraude fiscale, nous aboutissions à des chiffres deux fois moins élevés. Dans ces conditions, le chiffre de 900 millions devrait être fortement diminué.

Du chiffre trouvé il faudrait déduire encore les frais occasionnés par le fonctionnement lui-même du précompte. Nous verrons, en effet, que ce système nécessite toute une organisation dont les dépenses subséquentes pourraient être assez lourdes.

C'est parmi les inconvénients, que nous aurons à l'examiner.

(16) Voir les chiffres eux-mêmes de M. PIÉTRI (*J.O.* 1933, Chambre, annexes 1417, p. 306). Nous ne les avons pas cités ici, seule la méthode appliquée semblait intéressante, puisque le chiffre initial de 12 milliards de revenus dissimulés est inexact.

III. — INCONVÉNIENTS DU PRÉCOMPTE

Le système du précompte présente des inconvénients qui peuvent être groupés sous deux chefs: les difficultés d'ordre technique, d'une part; les inconvénients d'ordre général d'autre part.

1° *Inconvénients d'ordre technique*

Les difficultés portent en premier lieu, sur l'établissement du précompte: A quel taux s'arrêter? Quel sera le sort des rentes? Elles portent en second lieu sur le fonctionnement du système.

Ainsi, les trois objections principales qu'on peut faire au précompte sur le terrain technique, sont les suivantes:

- Impossibilité de déterminer scientifiquement quel est le taux convenable;
- Nécessité d'imposer les rentes;
- Difficultés d'application tant pour l'administration que pour les contribuables.

a) *Le choix du taux de précompte.* — Ce choix est infiniment délicat parce que, devant tenir compte de deux nécessités contradictoires.

Veut-on assurer au précompte son rendement maximum dans la lutte contre la fraude: il faut alors opérer un prélèvement aussi voisin que possible du taux maximum de l'impôt général, soit actuellement 24 % (17).

(17) Sans tenir compte du prélèvement sur les revenus de plus de 80.000 francs qui atteint 25 % du taux de l'impôt sur la portion de l'impôt comprise entre 80.000 et 100.000 francs, 50 % du taux de l'impôt sur la fraction excédant 100.000 francs (Décret-loi, 16 juillet 1935, art. 1).

Veut-on gêner le moins possible les épargnants, il faut alors réduire au minimum le nombre des remboursements, ce qui conduit à choisir un taux assez bas.

On voit immédiatement que la solution serait acquise, si le taux de l'impôt général était peu élevé.

Il eut été ainsi facile d'instituer un précompte avant guerre, lorsque le taux de l'impôt ne dépassait pas 2 %.

Aujourd'hui il atteint 24 %. Il serait dès lors impossible d'affecter le précompte du même taux. Celui-ci devant se cumuler à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (24 %) et à la taxe de transmission, amputerait finalement le coupon de 48 % de sa valeur.

Il a fallu, adopter une demi-mesure; M. PIÉTRI a choisi un taux de 10 %, et les deux projets de budget cités 15 %.

On peut remarquer que le choix du taux est purement arbitraire; dès lors qu'on n'adopte plus celui de l'impôt général, il n'y a aucune raison de s'arrêter à 10 % plutôt qu'à 15 %.

M. PIÉTRI optant pour un taux de 10 % pouvait calculer que le précompte frapperait d'ores et déjà à plein tarif tous les revenus égaux ou inférieurs à 150.000 francs.

Malgré sa modicité relative, ce taux donnerait lieu à un nombre considérable de remboursements. La moitié, en effet, des inscrits à l'impôt général jouissant d'un revenu inférieur à 20.000 francs, le quart d'un revenu inférieur à 30.000 francs. C'est

dire que les trois quarts des contribuables astreints au précompte auraient droit au remboursement intégral ou partiel de leur avance.

Au point de vue du nombre des remboursements, le taux de 10 % (et à plus forte raison de 15 %) ne donne pas entière satisfaction: ce taux, bien que réduit, donne lieu à de nombreux remboursements.

Le taux de 10 % est-il plus acceptable au point de vue des possibilités de fraudes? Non, car le taux de 10 % n'assure pas une couverture suffisante pour les revenus globaux supérieurs à 150.000 francs.

Pour ceux-ci, la somme de 10 % retenue comme précompte, ne constitue qu'un prélèvement très inférieur aux sommes réellement dues pour l'impôt général. Le contribuable de cette catégorie a donc un avantage évident à ne pas utiliser ses bons de précompte ou tout au moins à ne pas en présenter au contrôleur, un total impliquant des revenus supérieurs à ceux qu'il a déclarés, le précompte ne constitue donc qu'un forfait insuffisant pour les grosses fortunes auxquelles il laisse des possibilités de fraudes.

Il est assez singulier, étant donné ses tendances politiques, de voir la Chambre des Députés voter le 23 octobre 1933 un projet empêchant toute fraude fiscale pour les petits épargnants et la tolérant pour les propriétaires de revenus supérieurs à 150.000 fr.

En définitive, ce précompte, fut-il de 10 % seulement, gênerait la masse des contribuables, mais laisserait le fisc désarmé devant les fraudes éventuelles des gros capitalistes. Affecté d'un taux plus élevé, il

amputerait lourdement les coupons et donnerait lieu à un nombre de remboursements excessifs.

L'impossibilité de trancher ce dilemme suffirait à écarter ce projet; mais bien d'autres difficultés s'y ajoutent encore.

b) *Le sort des rentes.* — Le 23 août 1933, M. DE LASTEYRIE montrait à la Tribune de la Chambre (18), les délicates questions que posait le sort des rentes.

Il existe en France, une masse immense de fonds d'Etat et autres titres similaires exemptés par la loi de l'impôt cédulaire et dont les coupons ne subissent par conséquent aucune retenue. Les lois qui autorisent l'émission des titres d'Etat précisent toujours que ces titres sont exempts de tous impôts présents ou futurs sur le revenu.

Il est bon, d'autre part, de préciser le montant des rentes: en décembre 1935, l'Etat en avait émis pour quelque 340 milliards représentant un revenu annuel d'une dizaine de milliards, qu'il est impossible de négliger dans une lutte efficace contre les fraudes fiscales.

Or, le précompte place le législateur, au sujet de ces 340 milliards, dans une alternative délicate; faut-il soumettre ou non les rentes au précompte?

Si le précompte n'est pas appliqué à ces titres, des conséquences fâcheuses en résultent tant au point de vue du succès du précompte qu'au point de vue de l'économie nationale.

(18) *J.O.*, débats parlementaires du 23 octobre 1933, p. 3919. Voir également: *Agence économique et financière*, article de M. F. JENNY, du 3 septembre 1933.

Le but du précompte est de soumettre à l'impôt général les valeurs mobilières, qui peuvent y échapper trop facilement, il se trouve gravement compromis si 340 milliards de ces titres se trouvent échapper à cette obligation. En raison même de l'exonération dont elles bénéficient, les rentes sont bien plus que les autres valeurs, l'objet de dissimulations dans les déclarations pour l'impôt général.

Les fraudes subsisteront dans de grandes proportions si les rentes sont exemptées du précompte.

Au point de vue de l'économie nationale, ne soumettre au précompte que les seuls titres des sociétés privées, c'est leur infliger, à cause de cette différence de traitement, une pénalité injustifiée qui pourrait détourner l'épargne de ces valeurs et porter ainsi un coup redoutable au crédit des sociétés en général.

Cet inconvénient n'avait pas échappé à M. PIÉTRI qui proposait que les fonds publics — à l'exception des titres exonérés de l'impôt général: bons de la Défense Nationale, rente 4 % 1925 — fussent eux aussi soumis au précompte.

Mais alors, comment concilier ce prélèvement avec l'engagement solennel pris par l'Etat de payer les coupons sans prélever aucun impôt? On répondra qu'il s'agit d'un acompte, d'une avance et non d'un impôt. Certes, en droit, cela est exact, mais pense-t-on que les millions de petits rentiers: agriculteurs, artisans, etc..., admettront ce subtil distinguo. Pour eux l'Etat aura failli à ses engagements. Le crédit public ressortirait bien amoindri d'une telle expérience.

Comme la question du taux du précompte, celle du sort des rentes nous laisse devant un dilemme pratiquement insoluble.

c) *Le fonctionnement du précompte.* — Le fonctionnement du précompte ne serait pas enfin sans présenter des difficultés nombreuses, tant pour l'administration que pour les contribuables.

En ce qui concerne les administrations financières, les services chargés de recouvrer l'impôt général estiment que le précompte aurait plus d'inconvénients encore que le bordereau de coupons. Si l'on songe que chaque paiement de coupons, à l'un des 8 ou 10 millions de porteurs de valeurs mobilières, donnera lieu à l'élaboration d'une vignette, on conçoit aisément que les percepteurs auront à manier des quantités énormes de ces vignettes. Quelle difficulté pour ces fonctionnaires de tenir une comptabilité où ces bons, reçus en paiements d'impôts divers, devront être mentionnés !

D'autre part, la centralisation des bons de précompte au bureau du contrôleur chargé de vérifier les déclarations, suppose une vaste organisation de clearing, ressemblant étrangement à celle qu'eût nécessitée la centralisation des bordereaux de coupons. Remarquons l'erreur de ceux qui objectent que le précompte fonctionne bien en Grande-Bretagne : le système anglais ne connaît pas ces formalités : le tarif maximum étant toujours appliqué, il n'y a aucun contrôle à effectuer par le fisc.

Seuls des résultats définitifs, la certitude que la fraude fiscale est désormais enrayée, pourraient ren-

dre admissibles des obligations aussi pesantes. Or, il n'en est pas ainsi : d'une part la possibilité d'encaisser les coupons à l'étranger subsiste toujours, M. EVAÏN l'indiquait à la Tribune de la Chambre : « le projet n'atteint pas toutes les valeurs mobilières. Il ne permet pas de frapper les revenus des valeurs étrangères encaissés à l'étranger ». Il constitue « une prime à l'évasion des capitaux » (19).

D'autre part, M. RENAUD Jean indiquait les fraudes qui restaient possibles pour le contribuable malhonnête : « Il répartira ses titres entre sa femme, ses enfants, ses cousins, ses amis, et ainsi vous précompterez bien chaque partie, mais le tout n'apparaîtra pas dans l'établissement de l'impôt général sur le revenu. Il échappera donc à la progression et la fraude persistera » (20).

Plusieurs possibilités de fraude subsistent, malgré de lourdes obligations que la loi mettait à la charge de l'administration et du même coup, d'ailleurs, à la charge des contribuables, qui ne sont pas épargnés.

Pour les contribuables, en effet, le précompte serait fort gênant. Il le serait surtout pour les petits épargnants non assujettis à l'impôt général, qu'il faudra rembourser de l'avance consentie par eux. Nous avons indiqué que les remboursements seraient très nombreux, puisque les trois quarts des « précomptés » éventuels jouissent d'un revenu global inférieur à 30.000 francs. Ces contribuables auraient donc à faire l'avance de l'impôt. M. EVAÏN, lors de la discus-

(19) *J.O.*, débats parlementaires ; Chambre, 23 nov. 1933, p. 4260.

(20) *Idem*, p. 4262.

sion du précompte à la Chambre, indiquait justement qu'il était impossible de justifier cette avance au titre d'un impôt que les petits épargnants n'ont pas à payer.

Le précompte « frappe des gens qui ne sont pas assujettis à l'impôt général sur le revenu. Dans les campagnes beaucoup de petites gens ont quelques valeurs représentant un petit revenu de 1.000 ou 2.000 francs qui, en s'ajoutant à leurs modestes salaires, ne constituent pas un revenu total de 10.000 fr., susceptible d'être soumis à l'impôt général sur le revenu. A tous ceux là vous imposez cependant sur leur 1.000 ou 2.000 francs de revenu, un précompte de 15 %. C'est une avance que ces malheureux, qui ne lui doivent rien, vont faire à l'Etat. Pourquoi, *sur quoi vous fondez-vous* pour les obliger à faire une avance à l'Etat » (21).

« On me fera peut-être observer que cette avance ne sera exigée que pour un temps limité, puisqu'elle pourra être remboursée au bout de trois mois. Quelle garantie avons-nous qu'elle ne durera pas plus de trois mois » (22).

M. PIÉTRI, lui, estimait que le remboursement pourrait avoir lieu dans un délai d'un an. Ce délai, trop court pour éviter toutes les fraudes, semblera long aux petits épargnants, dont beaucoup ne supporteront qu'avec gêne une diminution de 10 % de

(21) Noter que Piétri avait prévu une diminution de 1 % de l'impôt général sur le revenu pour compenser la gêne résultant de cette avance gratuite.

(22) *J.O.*, débats parlementaires, Chambre, 23 nov. 1933, p. 4260.

leurs revenus, même si celle-ci devait leur être remboursée.

Pour échapper à ces inconvénients techniques et notamment aux difficultés résultant du contrôle des vignettes, il est vraisemblable que le système du précompte se transformera.

Cette transformation fait apparaître les inconvénients d'ordre général du précompte.

2° Inconvénients d'ordre général

Il semble certain que devant les difficultés d'application, l'Administration se déchargeant d'une tâche qu'elle n'est pas à même de remplir, se contentera de percevoir arbitrairement le précompte qui, de ce fait, dégénérera en simple forfait.

M. PIÉTRI parlant de la méthode de taxation dite des « signes extérieurs » écrit (23) : « Voilà un contrôle des contributions directes qui est confié à un jeune agent ; ce contrôle comporte couramment 60 à 80 communes, parfois un chef-lieu d'arrondissement... Eh bien, croit-on sérieusement qu'avec l'arme, si facile, si maniable, avec cette sorte de pistolet automatique, dont on lui fait présent désormais, ce jeune fonctionnaire va s'exténuer à fouiller, à compulser des actes de vente, des déclarations de succession, des comptes en banques, ou va s'en aller chez son confrère de l'Enregistrement déplacer, manier, parcourir des sommiers et des registres..., pour se présenter en simple défendeur devant le juge? ».

(23) *Op. cit.*, p. 102.

Et M. PIÉTRI de conclure que les « signes extérieurs » aboutiront à un forfait qui « défigure peu à peu les textes fiscaux déjà imparfaits » et vient encore « ajouter à leurs inégalités fondamentales ».

Comment M. PIÉTRI n'a-t-il pas vu qu'il en serait du précompte comme des « signes extérieurs ». Pense-t-il que les agents des Contributions Directes déjà surchargés de besogne, vont se livrer au contrôle et à la centralisation des vignettes, quand, en toute conscience, ils estimeront que le prélèvement de 15 % sauvegarde à peu près les intérêts du Trésor.

Cette idée, d'une part, la grande difficulté d'organiser la centralisation des vignettes, d'autre part, feront sans aucun doute, du précompte, un de ces forfaits qui « tue l'impôt personnel » et le remplace par un impôt indirect: la taxe sur le revenu des valeurs mobilières aura dévoré l'impôt général dû au titre des valeurs mobilières.

IV. — CONCLUSION

Les partis politiques avancés condamnent en principe, les impôts indirects, mais en réclamant sans cesse l'augmentation des impôts directs, ces partis politiques finissent toujours par provoquer la création de nouvelles formules d'impôts indirects pour percevoir d'anciens impôts directs devenus trop lourds.

Le précompte eût illustré d'un exemple cette théorie générale. Est-ce cette considération qui a poussé à l'abandon du projet ? Ou dans ce bilan des avantages et des inconvénients du précompte, le passif a-t-il semblé trop lourd ?

Quoi qu'il en soit, le système de M. PIÉTRI, bien que voté une fois à la Chambre des Députés, ne fut pas repris dans les projets de budgets ultérieurs. Il ne semble pas qu'il faille le regretter, car pour l'Etat il constituait un procédé de contrôle *peu efficace*, parce que trop compliqué, et pour les contribuables c'était une mesure *vexatoire*.

L'assimilation hâtive du précompte anglais et du système proposé en France, est inexacte, nous l'avons vu. Des différences fondamentales entre l'organisation fiscale, la structure bancaire des deux peuples empêchent toute confusion. Transplantée en France, cette mesure ne pourrait y trouver que de nombreuses difficultés d'application et un accueil hostile des épargnants; quant aux agents des Contributions Directes, ils ne semblaient guère plus enthousiasmés d'une mesure qui compliquait singulièrement leur travail.

Ils le firent savoir dans une brochure, où, repoussant tous les procédés de lutte contre la fraude fiscale préconisés jusqu'à ce jour, ils en proposaient un autre : la carte d'identité fiscale.

§ 4. — La carte d'identité fiscale

Le dernier venu des projets tendant à lutter contre la fraude des valeurs mobilières, n'est plus l'œuvre de parlementaires ou de théoriciens des questions fiscales, mais d'« hommes de métier qui connaissent la matière fiscale, qui savent comment on la découvre et comment elle s'échappe ».

Il s'agit des agents du fisc. En effet, le Syndicat des contrôleurs des Contributions Directes proposa en

1933, dans une brochure intitulée « la Réforme fiscale » (24), certaines mesures contre la fraude. Le Parlement adopta rapidement ces idées.

Le rapporteur général de la Commission des Finances, M. Paul JACQUIER, donna l'investiture officielle aux travaux du syndicat en leur consacrant, dans son rapport général sur le budget de l'exercice 1933 (25), des lignes plus que favorables, où il déclarait la carte d'identité fiscale bien supérieure aux autres procédés de contrôle fiscal.

Quelques mois après, le 15 juin 1933, M. GUERNUT, suivi par 239 collègues, déposa un projet de loi « tendant à l'institution d'une carte d'identité destinée à améliorer le rendement de l'impôt » (26).

En séance publique, la carte d'identité fut évoquée pour la première fois, le 23 novembre 1933: sous forme d'amendement, M. CASTAGNEZ chercha à la faire adopter; la Chambre repoussa son projet à la faible majorité d'une voix.

Quelques techniciens des choses financières: tels MM. GERMAIN-MARTIN et NOGARO, ayant indiqué leur préférence pour ce système, entraînèrent l'adhésion de la Commission des Finances qui, le 5 décembre, inséra cette mesure dans son projet de loi tendant à rétablir l'équilibre budgétaire (27).

(24) *La Réforme fiscale*, par le Syndicat national des contrôleurs des Contributions directes.

(25) *J.O.*, Chambres, annexes, t. I, n° 1534, chapitre: « Le contrôle fiscal des valeurs mobilières », p. 422.

(26) *J.O.*, Chambres, annexes, t. I, n° 2038, p. 1300.

(27) *J.O.*, Chambre, annexes, t. 2, n° 2633.

La Chambre et le Sénat votèrent sans difficulté ce projet qui devint la loi du 23 décembre 1933.

Nous discuterons donc ici sur un texte qui a force de loi. Cependant, l'application en a été successivement reculée jusqu'au 1^{er} janvier 1936 (28) par le Gouvernement de M. DOUMERGUE. Ensuite il a été décidé qu'un décret en déciderait l'application. C'est dire qu'elle a été ajournée *sine die*.

Il semble, dans ce domaine de la lutte contre la fraude fiscale, que tout soit à refaire, dès qu'on se croit près du but. Le procédé infailible, péniblement mis au point et promu à la dignité de disposition légale, s'avérant inutilisable dès qu'il est en contact avec le pays réel.

Quoi qu'il en soit, la carte d'identité fiscale existe, un simple décret pourrait la mettre en vigueur, son étude présente donc plus qu'un intérêt théorique.

Nous exposerons d'abord le principe qui a inspiré les législateurs et le but qu'ils ont poursuivi. Dans un paragraphe suivant on décrira le mécanisme de la carte d'identité. Enfin, l'étude comparative des avantages et des inconvénients du système permettra de juger la valeur et l'opportunité de la loi du 23 décembre 1934.

I. — PRINCIPE ET BUT DU SYSTÈME DE LA CARTE D'IDENTITÉ FISCALE

1° *Le principe* du système de la carte d'identité fiscale est qu'aucun paiement de coupons ne peut être fait sans la présentation d'une carte d'identité portant

(28) Par la loi du 6 juillet 1934, article 11.

un numéro et délivrée soit par le contrôleur, soit par le percepteur. En outre, cette présentation doit être accompagnée de l'obligation pour l'établissement payeur d'annoter du numéro de la carte les mentions portées sur ses livres de comptabilité et relatant ses paiements; enfin, les banques doivent périodiquement adresser à l'Administration la liste chronologique et accompagnée des numéros des cartes d'identité de ceux qui les auront effectués.

Les listes ainsi établies seront centralisées dans chaque département au sein d'un service de recherches fiscales.

2° *Le but* que ces dispositions permettraient d'atteindre, serait l'organisation d'un contrôle intermittent des revenus mobiliers. Les autres procédés préalablement envisagés constitueraient des contrôles permanents, jouant automatiquement pour tous les contribuables: le carnet de coupons faisait apparaître immédiatement les revenus encaissés par un contribuable. Ici, le contrôle institué est plus souple, moins rigoureux: la carte d'identité fiscale ne donne pas *ipso facto* les revenus encaissés, elle permet seulement si le contrôleur le désire, de parvenir aisément à cette connaissance.

M. JACQUIER dans son rapport général précisait son but principal qui est, dit-il de « constituer la base d'un *contrôle par épreuve* ». Quel sera le mécanisme de ce contrôle ?

II. — MÉCANISME DE LA CARTE D'IDENTITÉ FISCALE

A vrai dire, le texte de la loi de 1933 donnait assez peu de détails sur les modalités d'application ; en voici la teneur :

ARTICLE PREMIER. — Toute personne ou société qui fait profession de payer des intérêts, dividendes, revenus, et autres produits de valeurs mobilières et dont la profession comporte à titre accessoire des opérations de cette nature, ne peut effectuer aucun paiement sans exiger du requérant la justification de son identité, qui sera établie par la production d'une carte délivrée par l'Administration des Contributions Directes.

Elle est, en outre, tenue de remettre à l'Administration des Contributions Directes, dans le délai qui sera fixé par le décret visé ci-après, un relevé annuel des numéros des cartes d'identité des clients ayant encaissé des revenus mobiliers, soit par inscription au crédit de leur compte, soit par l'opération hors compte. Dans ce dernier cas, il devra être indiqué sur le relevé annuel la date des opérations.

Les mêmes obligations incombent aux collectivités pour les dividendes et intérêts de leurs propres actions ou obligations qu'elles paient à toutes personnes autres que celles qui sont chargées du service de leurs coupons,

ART. 2. — Les coupons présentés, sont sauf preuve contraire, réputés propriété du titulaire de la carte qui a été présentée à l'établissement payeur.

ART. 3. — Les personnes et sociétés soumises aux prescriptions des articles 1^{er} et 2 qui ne s'y conformeraient pas ou qui porteraient sciemment des renseignements inexacts sur les relevés fournis par elles à l'Administration, seraient passibles d'une amende de 1.000 à 10.000 francs en principe pour chaque contravention.

Le projet de loi de M. GUERNUT était beaucoup plus rigoureux, s'inspirant des directives du syndicat des Contributions Directes, il organisait préalablement un recensement général de tous les contribuables de France: « la création de cette carte serait conditionnée par la généralisation des déclarations annuelles qui permettrait l'établissement jusqu'à présent jamais complètement réalisé, du recensement annuel de tous les contribuables de France ».

Bien que la loi du 23 décembre 1933 n'ait pas retenu ces dispositions, nous en dirons quelques mots, car successivement; MM. JACQUIER et GUERNUT s'en étaient déclarés partisans.

Le projet de loi de M. GUERNUT, dans un ordre chronologique, édictait les mesures nécessaires pour parvenir à ce recensement.

Chaque année du 1^{er} janvier au 15 février, « le recensement des contribuables et de leurs ressources, s'effectuerait par le moyen de trois déclarations », s'il est tout à la fois propriétaire, chef de foyer et simple citoyen.

1^o *Le propriétaire* ou l'usufruitier adressera au Contrôleur des Contributions Directes avant le 15 janvier, la liste des propriétés qu'il a louées et qui sont

situées dans le ressort de la division territoriale de cet agent ».

Par conséquent le propriétaire qui a dix maisons éparpillées dans la France, serait obligé de faire dix déclarations.

Pour chacune d'elles, il devrait :

- a) Désigner les biens ou les locaux loués ;
- b) Indiquer « dans l'ordre *topographique* » les noms des locataires (le projet ne précisait pas ce qu'il entendait par « ordre topographique » des locataires) ;
- c) Fournir pour chacun des locataires les numéros de leurs cartes d'identité ;

Mais si le locataire refuse de donner les indications requises ?

- d) Faire connaître le montant des loyers et des charges touchés au cours de l'exercice précédent.

M. GUERNUT octroyait 15 jours au propriétaire pour se procurer ces divers renseignements.

2° « *Le chef de foyer* » devra présenter la liste des personnes qui résident sous son toit à la date du 1^{er} janvier : sous-locataires, locataires en meublés ou parents qui ne sont pas à sa charge. Pour chacune de ces personnes, il devra mentionner le numéro de la carte d'identité en cours.

3° *Chaque contribuable* sera tenu de déclarer « ses nom, prénoms, profession et numéro de carte d'identité en cours et en outre, donner toutes ces mêmes précisions pour les personnes qui sont à sa charge ».

M. POLTI dans la *Revue Politique et Parlementaire* (29) a justement critiqué ce système qui « consacre,

(29) *Revue Politique et Parlementaire*, 10 octobre 1933. « Sous le signe fiscal » (M. POLTI).

dit-il, un véritable procédé de délation, élevé désormais, à la hauteur d'une institution administrative... Dans la proposition actuelle, le propriétaire dénonce ses parents; les banquiers — nous le verrons plus loin — dénoncent leurs clients. Ainsi, le contrôle serait désormais assuré par des tiers et non plus par les agents du fisc, qui n'exerceraient plus qu'une mission de haute surveillance ».

Dans son projet de loi, M. GUERNUT se fâchait lorsqu'on parlait « d'inquisition fiscale », « formule vraisemblablement inventée, écrit-il, par les fraudeurs eux-mêmes » ; mais quoiqu'il en pense, ces dispositions encourent effectivement ce reproche. La Commission des finances de la Chambre elle-même, n'a pas approuvé l'ensemble des initiatives des contrôleurs; elle en a bien retenu l'idée, mais elle a tempéré considérablement la portée du texte proposé par ces techniciens.

Le texte qu'elle a élaboré supprime toutes les mentions relatives au recensement et ne contient plus que les dispositions relatives à la carte d'identité elle-même.

Les trois articles de la loi du 23 décembre 1933 donnaient sur le mécanisme de la carte des explications assez sommaires, qu'il importe de développer quelque peu.

Dans les travaux du syndicat, on trouve les détails suivants sur les modalités d'application.

De la déclaration de revenus souscrite par le contribuable, il serait délivré reçu par l'envoi d'une carte numérotée comportant le nom et les prénoms du

contribuable (ou sa raison sociale s'il s'agit d'une société).

La composition du numéro permettrait aux services de connaître le département et la division de contrôle d'émission.

La présentation de la carte serait exigée préalablement à toutes opérations d'encaissement de revenus de valeurs mobilières. Le numéro de la carte serait obligatoirement inscrit à la banque sur les documents constatant ces opérations.

Les titulaires de comptes courants n'auraient à présenter leur carte qu'à l'occasion de la première opération.

Les banquiers seraient tous tenus d'envoyer un relevé annuel des numéros des cartes d'identité des clients ayant encaissé des revenus mobiliers, soit par inscription au crédit de leur compte, soit par opérations hors compte ; dans ce cas, il faudrait indiquer sur le relevé annuel la date des opérations.

Quel profit l'administration tirerait de ces renseignements ? Ces listes de numéros que chaque banque lui ferait parvenir, lui permettraient seulement de connaître dans quels établissements de crédit un contribuable aurait effectué des opérations d'encaissement, renseignements qui, actuellement lui manquent pour les coupons présentés à l'encaissement hors compte.

Dès lors, le droit de communication que possède les agents des contributions pourrait jouer utilement. Les recherches ne s'exerceraient plus au hasard dans de multiples établissements de crédit, mais seulement

dans ceux que révéleraient les listes de numéros de cartes, fournies à l'administration.

Un contrôleur aurait-il des doutes sur la sincérité d'une déclaration, il ferait parvenir à un service central le numéro de la carte d'identité du contribuable suspecté. Ce service central le transmettrait à tous les services départementaux de recherches et ceux-ci, *connaissant immédiatement les établissements de crédit* de leur ressort, où ce contribuable a pu faire des opérations, y enverrait des contrôleurs spécialisés dans la vérification des comptabilités.

Le service central serait en mesure, de cette manière, d'indiquer au contrôleur du domicile du contribuable, le montant des revenus mobiliers de toutes natures touchés par celui-ci sur l'ensemble du territoire.

M. JACQUIER, à la Chambre, précisait en ces termes la nature intermittente du contrôle :

« Il n'y aura donc lieu de procéder qu'à un nombre limité de vérifications et de sondages, opérations qui pourront, par conséquent, n'être confiées qu'à un très petit nombre de contrôleurs expérimentés, dont le travail sera ainsi sérieux.

« Je dis que le nombre des vérifications à effectuer sera peu élevé, parce que les contribuables, sachant que leurs déclarations pourront être vérifiées complètement, facilement, renonceront à faire des déclarations inexactes » (30).

(30) *J.O.*, débats parlementaires, Chambre, 7 déc. 1933, p. 4424.

III. — LES AVANTAGES

M. GUERNUT résumait en ces termes les avantages de la carte d'identité fiscale.

« Elle permettrait d'organiser un contrôle fiscal *souple mais efficace*.

« Elle autoriserait aussi un certain nombre de simplifications et de réformes appréciables ».

Les avantages peuvent ainsi se grouper sous deux chefs principaux :

- organisation d'un contrôle,
- possibilité de réformes; que nous envisagerons tour à tour.

A) *Organisation d'un contrôle*

C'est aussi bien au point de vue du contribuable qu'au point de vue de l'Etat qu'il faut examiner les qualités de ce contrôle.

a) *Au point de vue du contribuable*. — Le contrôle fiscal sera « souple », c'est dire que les intérêts du contribuable seront ménagés. La gêne imposée par les formalités de la carte est moindre que celle des autres procédés de contrôle; elle se résume dans l'obligation pour l'assujetti, de présenter sa carte à chaque encaissement de coupons. La carte n'apparaît donc pas comme une mesure vexatoire.

b) *Au point de vue de l'Etat*. — La « souplesse » de ce contrôle ne nuira pas à son « efficacité ».

C'est dire que le budget peut en attendre des plus values qui sans atteindre le chiffre exagéré de 1 milliard 64 millions, escompté par M. GUERNUT, n'en seraient pas moins notables.

Pour expliquer qu'un contrôle, simplement intermittent puisse être efficace, il faut tenir compte de l'effet psychologique de cette mesure : les contribuables sachant que le contrôleur possède des armes suffisantes pour vérifier complètement leurs déclarations, n'oseront plus dissimuler leurs revenus.

Peut-on réellement attendre de la carte ces résultats, qui seraient déjà magnifiques ? Nous aurons à le juger plus loin. Mais l'ambition de ses auteurs ne se limite pas à ces objectifs seulement.

Ils en attendent encore un certain nombre de « simplifications et réformes appréciables ».

B) *Simplifications et réformes*

Les avantages indirects de la carte sont :

a) Des simplifications dans la perception des impôts directs ;

b) Des réformes s'étendant à la vie administrative du pays.

a) *Les simplifications de perception d'impôts directs* (31). — M. Paul JACQUIER, dans le rapport général de la Commission des Finances, prévoyait que le recouvrement des impôts directs subirait une notable simplification, grâce au recours à la carte d'identité. Il fallait toutefois, que ce recours fût accompagné d'une uniformisation des taux des impôts cédulaires ou du moins d'un système de taxation sur les tranches de

(31) Ces simplifications dans la perception des impôts directs, ne sont possibles qu'avec la carte fiscale annuelle, telle que le projet Guernut en avait prévu le fonctionnement.

revenus établies d'une manière plus large. On pourrait ainsi aboutir à la suppression des rôles et avertissements, dont la confection est longue et coûteuse. Le contrôleur des Contributions Directes établirait lui-même le montant de l'imposition; il en indiquerait les bases sur la carte elle-même ou sur un volant détachable (si l'on veut éviter la divulgation du secret à l'égard des tiers), et sur lequel le percepteur donnerait quittance des paiements effectués. Ces bases d'impositions seraient remplacées par la mention « non-imposable » pour ceux qui ne seraient pas passibles de l'impôt.

Un bordereau serait établi en plusieurs exemplaires et tiendrait lieu de rôle (percepteur), de répertoire; de moyen de surveillance administrative (direction des contributions directes) et de liste des assujettis (mairie).

De cette manière, le recouvrement serait facilité: il commencerait en mars au lieu d'août et les rentrées des impôts directs deviendraient de ce fait, aussi régulières que celles des impôts indirects.

b) *Réformes dans la vie administrative.* — Exclusivement fiscale à ses débuts, cette carte serait destinée par une extension progressive, à jouer un grand rôle dans la vie de chaque citoyen.

L'exposé des motifs de M. GUERNUT précisait que « les établissements industriels, commerciaux ou bancaires, pourraient être amenés à adopter comme numérotage rationnel de leurs comptes et dossiers, celui de la carte d'identité ».

Désormais, dans les comptabilités industrielles, plus de M. Dupont ou de M. Durand, mais le citoyen N° 25.647.321. C'est évidemment beaucoup plus commode (32).

Mais les contrôleurs font valoir d'autres avantages :

Avec le temps, ce document pourra remplacer la carte d'électeur, puis recevoir les indications de l'état-civil et les visas de police; il deviendrait ainsi: « la carte d'identité nationale ».

Tout le monde en bénéficiera. Ceux qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, y trouveront l'attestation de leur non-imposition; les indigents auront un moyen commode de percevoir des allocations, secours et pensions qui leur sont accordés; les bénéficiaires des assurances sociales n'auraient pas d'autre pièce à fournir que celle-là.

De plus, la carte servira de passeport pour les voyageurs et au fur et à mesure de la conclusion des traités de réciprocité, contribuera à l'organisation du contrôle fiscal international.

Sans scepticisme exagéré, on peut n'être pas convaincu de la nécessité d'accomplir de telles réformes. La carte d'identité fiscale internationale semble rentrer plutôt dans le domaine de la rêverie que dans celui des réalités. Quant à modifier le régime du passeport, on n'en voit pas l'intérêt.

A vrai dire, il semble, qu'on ait voulu allonger quelque peu le nombre des avantages de la carte pour contrebalancer celui des inconvénients, dont la liste eût semblé trop longue autrement.

(32) Surtout avec le projet Guernut, où la carte étant annuelle, le commerçant aurait dû refaire chaque année son classement!

IV. — LES INCONVÉNIENTS

Dans le projet de loi de M. GUERNUT, on n'en présentait pas moins de huit, et la liste n'est pas complète.

Leur charge pèse à la fois sur l'Etat et sur ceux qui seront assujettis à la carte.

A) *Pour l'Etat*

Les difficultés rencontrées par l'Etat portent sur la distribution des cartes, sur l'organisation des services de recherches fiscales, organisation qui, bien que coûteuse, laisse persister certaines fraudes.

a) *La distribution des cartes.* — Le Rapporteur Général écrivait bien dans son rapport :

« Lorsque le Contrôleur recevra la déclaration d'impôt général sur le revenu, à titre de récépissé, il enverra la carte d'identité fiscale ». Cela ne semble pas soulever de graves difficultés, encore qu'il y ait environ 2 millions de cartes à établir. Mais comment les 8 millions de porteurs de valeurs mobilières qui, de bonne ou de mauvaise foi, ne souscrivent pas de déclaration d'impôt général sur le revenu, entreront-ils en possession de leur carte ?

M. BONNEVAY, le 8 décembre 1933, attirait l'attention de la Chambre sur ce point (33) :

« Comment procédera-t-on pour leur délivrer ces cartes ?

« Aussi bien, tant dans le rapport, que dans le texte qui nous est soumis, il est spécifié que c'est le

(33) *J.O.*, Chambre, débats, 8 décembre 1933, p. 4462.

contrôleur des contributions directes qui délivre les cartes. Il faudra donc s'adresser au contrôleur, aller à lui.

« Dans les villes, Mesieurs, quelle affluence ! Dans les campagnes, quels voyages ! Dans certaines régions que je connais, il y a un contrôleur pour 5 cantons ».

Quelle gêne alors pour tous ces petits porteurs, qui chaque année touchent quelques coupons seulement — le cas est fréquent dans les campagnes. — Pour toucher quelques francs de rentes, on va les contraindre à défiler chez le percepteur pour retirer leurs carte ».

b) *Ensuite, il faudra procéder à l'organisation d'un système de recherches fiscales* permettant d'utiliser les renseignements fournis par ces cartes.

A Paris d'abord, on va créer un service central de recherches ficales, premier service considérable. puis pour correspondre avec ce service central, on créera, dans chaque département, un service central de la fiscalité, tous ces services départementaux fonctionnant en liaison avec les perceptions.

Voilà 90 services à créer, exigeant un contingent important de fonctionnaires, grevant donc le budget de nouvelles charges. On s'étonne, à ce sujet, que le projet, très documenté par ailleurs, des contrôleurs des contributions directes, n'ait pas établi un devis de dépenses. Il est aisé de faire miroiter 1 milliard de plus-values apportées par la carte. Il serait rationnel de faire figurer à côté, le coût de la réforme.

Il est regrettable que l'on n'ait pas évalué, même approximativement, les dépenses qu'occasionnerait

la carte fiscale. Ce l'est d'autant plus qu'on se serait alors rendu compte, que le pays faisait l'acquisition d'une arme contre la fraude peut-être trop coûteuse, eu égard à son efficacité.

c) *L'efficacité* de la carte d'identité fiscale contre les fraudes est loin d'être absolue. Elle laisse subsister la possibilité de nombreuses fraudes.

Les auteurs du projet eux-mêmes, ne se l'étaient pas caché.

M. GUERNUT, dans ses «réponses aux objections», signalait: *l'inefficacité en ce qui concerne les avoirs à l'étranger*.

Il s'en consolait facilement en constatant que « ce défaut n'est pas l'apanage exclusif de la carte d'identité, mais le propre de tous les moyens de contrôle nationaux ». Affirmation fausse, d'ailleurs, il existe une arme efficace contre ce genre de fraude: c'est le contrôle par le moyen des dépenses du contribuable, dit contrôle des signes extérieurs.

Le projet GUERNUT ajoutait: « Il ne semble pas utopique de prévoir que s'instituera de proche en proche, une fiscalité internationale qui sera celle de l'Europe future ». Nous ne répondrons à M. GUERNUT que par une question: Le législateur français est-il chargé de faire des lois pour l'an 3.000, ou bien des lois applicables dans le monde actuel?

Au lieu de nourrir de vaines illusions, il est plus loyal de reconnaître que la carte d'identité aura pour effet de multiplier une des formes de fraudes les plus redoutables: l'exportation de capitaux, ou l'encaisse-

ment à l'étranger de coupons des valeurs mobilières étrangères et des valeurs mobilières françaises. Il n'est, en effet, pas question d'imposer aux étrangers, des formalités spéciales pour le paiement des coupons français. Les étrangers auraient vite fait de jeter par dessus bord, comme indésirables, les valeurs françaises, même les plus solidement cotées.

Sur le territoire national lui-même, d'autres fraudes subsistent.

« Ce système si parfait en théorie, est dans la pratique presque impossible à faire fonctionner et *favorise des fraudes innombrables*: il y a la fraude des doubles ou des triples cartes. Comment l'empêcher? Regardez ce qui se passe en matière de livrets de caisse d'épargne. Combien y a-t-il de gens qui cumulent indûment, 2, 3, 4 livrets.

Il y a la fraude des fausses cartes. On falsifiera des cartes d'identité comme hélas, on falsifie certains billets de loterie » (34).

Enfin, la possibilité de distribuer ses revenus entre ses amis ou ses parents persiste ici. Quoi de plus facile pour un gros capitaliste que de répartir ses revenus, pour l'encaissement, entre ses enfants. Comme l'impôt est progressif, les sommes perçues sur l'ensemble des revenus déclarés par la famille sont bien inférieures à l'impôt réellement dû par le propriétaire de ces revenus, surtout, s'il s'agit de fortunes considérables.

Cette loi pourtant assez rigoureuse, laisse bien des portes ouvertes à l'évasion frauduleuse, malgré le

(34). M. de Lasteyrie. *J.O.*, débats, Chambre, 8 déc. 1933, p. 4461.

contrôle délicat qu'elle nécessite, malgré l'organisation coûteuse pour l'Etat qu'elle implique, et malgré les inconvénients assez lourds qu'elle fait peser sur ceux qu'elle assujettit à ce régime, dont nous allons examiner le sort.

B) *Inconvénients pour les assujettis
aux obligations de la carte*

Deux catégories de personnes subissent le poids des obligations de la carte d'identité: a) ceux qui font profession de payer des intérêts, dividendes et revenus; b) les contribuables.

a) *Les banquiers.* — Leur tâche se trouve compliquée par la loi du 23 décembre 1933 du fait qu'ils ne peuvent « effectuer aucun paiement sans exiger du réquérant la justification de son identité ». Nous avons déjà signalé le danger de faire des employés de banques, les auxiliaires du fisc. La carte d'identité n'évite pas cette critique. Après la justification de l'identité, une autre disposition de la loi leur demande de fournir annuellement « un relevé des numéros des cartes des clients ayant encaissé des revenus mobiliers », et de plus, si ces encaissements ont été effectués hors compte, il faudra annoter ces mentions des dates auxquelles les opérations ont été effectuées.

La liste des clients encaissant leurs coupons par inscription en compte sera longue à établir; quant au relevé chronologique des encaissements effectués, hors compte, dans les banques des grandes villes, il constituera une tâche écrasante.

Or, confier aux banques une tâche lourde et pour laquelle elles ne sont pas faites, ne va pas sans danger. C'est risquer qu'elles s'acquittent sans grand soin de ces nouvelles obligations, ce dont le contribuable pourrait avoir à souffrir. Car si des erreurs sont commises par la banque dans l'inscription des numéros, quel moyen celui-ci aura-t-il de les prouver?

C'est là, un des graves inconvénients que la carte d'identité fait peser sur les contribuables.

b) *Les contribuables.* — Les contribuables supporteraient, dans le système proposé, des inconvénients tant juridiques que pratiques.

1° *Inconvénients juridiques*

Nous avons déjà signalé le premier des inconvénients d'ordre juridique d'un système qui aboutirait à donner force probante contre les tiers, aux écritures tenues par les banques. Nous aurons à noter d'autre part, que la carte mène à la suppression de l'anonymat du titre au porteur.

Sur le premier point: l'octroi de la force probante aux écrits des banques, il faut remarquer qu'il y a là l'institution d'un principe, dont les conséquences doivent être exactement mesurées.

Celles-ci apparaissent sans doute peu importantes pour les opérations inscrites à des comptes. Des recoupements faciles permettent de vérifier les erreurs qui auraient été éventuellement commises au détriment du contribuable, dans la tenue des écritures de la banque.

Mais il en ira différemment pour les paiements de

coupons effectués aux guichets. S'il est fait usage de cartes portant des numéros falsifiés, ou si, plus simplement, des erreurs sont commises dans l'inscription par la banque du numéro des cartes qui lui sont présentées — et il faut bien prévoir des erreurs multiples dans l'inscription d'un numéro comportant au moins huit chiffres — le contribuable auquel ces opérations seront opposées, *n'aura aucun moyen* de prouver qu'elles ont été effectuées par d'autres que par lui.

Notons qu'au point de vue juridique, seul un bordereau signé par le contribuable pourrait lui être valablement opposé et permettrait d'éviter ce danger; mais ce serait dénaturer entièrement le système de la carte d'identité fiscale.

Par ailleurs, et toujours sur le terrain juridique, la carte fait perdre au titre au porteur son caractère d'anonymat.

Malgré les affirmations des auteurs de la loi, l'anonymat n'est pas respecté, puisqu'il suffira à l'Administration de procéder aux « sondages » dont parlait M. Jacquier, pour connaître exactement les coupons payés aux épargnants dont elle vérifiera les déclarations. Les banques dans leurs comptabilités, notent la nature des coupons, dont le compte d'un client est crédité, par exemple 10 coupons d'actions « Pont-à-Mousson » à 27 fr. 50, soit 275 francs, dont le compte de M. X. est crédité.

Lorsqu'un « sondage » portera sur le total des revenus mobiliers encaissés par M. X., le contrôleur-sondeur prendra connaissance du paiement des 275 francs de coupons, mais il saura du même coup

que M. X. possède 10 actions « Pont-à-Mousson ».

Dans ces conditions l'anonymat du titre au porteur n'existe plus.

2° Inconvénients d'ordre pratique

Les auteurs du projet faisaient valoir à l'actif de la carte, que sur le terrain pratique, elle n'occasionnait aucune lourde gêne pour les assujettis. Aucune formalité réellement tracassière pour eux ; il n'est pas plus ennuyeux d'avoir sur soi une carte fiscale pour toucher des coupons qu'un livret de caisse d'épargne, lorsqu'on va dans cet établissement. Tout cela est exact et les inconvénients d'ordre pratique, pour les assujettis, sont ailleurs :

Lors de la discussion qui précéda le vote de la carte à la Chambre, M. EVAÏN mit en lumière le danger que pourraient encourir les contribuables du fait que les « sondages » seraient laissés à la libre initiative des contrôleurs.

Le projet de la loi expliquait bien que seules les déclarations suspectes seraient vérifiées. En pratique, ce système ne risque-t-il pas de conduire à l'arbitraire ? Peut-on être sûr que des questions personnelles d'antipathie ou de sympathie ne décideront pas quelquefois de l'opportunité d'un « sondage » ?

Sans vouloir soupçonner les agents des contributions directes, d'utiliser à leur profit cette arme nouvelle, il peut sembler de mauvaise administration, de confier à des fonctionnaires un tel pouvoir discrétionnaire, alors surtout qu'aucune garantie — nous

l'avons vu pour la question de la force probante — n'est donnée au contribuable, pour en contrebalancer la rigueur.

V. — CONCLUSION

La lecture des débats parlementaires montre qu'aux adversaires de la carte d'identité fiscale, il fut seulement répondu « si vous repoussez ce projet, on reprochera au Parlement de n'avoir rien fait contre la fraude fiscale ».

C'est cette crainte, beaucoup plus que l'adhésion véritable des députés, qui enleva le vote à la Chambre.

Le Sénat se montra plus réticent encore (35). M. RÉGNIER concluait, dans le rapport général de la Commission des Finances, par ces mots :

« Votre Commission reconnaît d'ailleurs, qu'aucun système de contrôle réellement satisfaisant ne peut être trouvé dans la voie sur laquelle le Gouvernement et la Chambre se sont engagés.

« Elle estime que le seul mode de contrôle efficace est celui qui découlerait de l'emploi généralisé du titre nominatif...

« Dans ces conditions, et afin de marquer son désir absolu de voir engagée une lutte opiniâtre contre la fraude, votre Commission vous demande d'adopter, sans modification, les textes issus des délibérations de l'autre Assemblée ».

(35) Voir le rapport de la Commission des Finances du 12 déc. 1933, présenté par M. Régnier, où sont présentés tous les griefs du Sénat contre la carte. *J.O.*, annexes 1933, Sénat, document n° 647.

On voit que, comme enthousiasme, c'est assez réservé ! Les sénateurs suivirent les conseils de leur rapporteur général.

La carte fiscale, aujourd'hui, a force de loi ; cependant elle est inappliquée.

Pourquoi ? Parce que cette disposition purement, uniquement « légale » se révélait inapplicable au domaine « réel », peut-être aussi parce que les gouvernements désireux d'éviter tout reproche d'indulgence pour la fraude fiscale sur les valeurs mobilières, se souciaient au fond, fort peu de commencer effectivement une lutte si dangereuse pour les finances publiques.

M. DE LASTEYRIE rappelait (36) l'exemple que lui-même avait vécu, comme Ministre des Finances. En 1924, il faisait voter le bordereau de coupons. Immédiatement, le renouvellement des bons du Trésor et de la Défense Nationale rencontra de telles difficultés, que la loi du 11 mars 1924 dût les exempter de l'impôt général sur le revenu.

Les expériences tentées en 1924 sont encore vraies aujourd'hui. Aussi, pour terminer cette étude des procédés de contrôle automatiques, ne pouvons-nous que nous ranger aux sages paroles de MM. LAMOUREUX et G. BONNET, qui témoignent d'une parfaite compréhension, à la fois des difficultés et du danger de ces contrôles :

« Il serait puéril de vouloir ignorer que les dispositions de contrôle fiscal sont impopulaires, qu'elles sont habilement exploitées contre l'impôt personnel, et que,

(36) *J.O.*, débats parlementaires 1933, p. 4462, 3^e col.

enfin, l'encaissement de coupons à l'étranger constituera toujours une arme facile pour le fraudeur, tant que les conventions internationales n'auront pas permis de déceler et de réprimer de telles pratiques. Au surplus, l'état actuel de la trésorerie commande impérieusement de ménager un marché financier, sensible à l'extrême, auquel le Gouvernement s'est vu et se verra, sous une forme ou sous une autre, obligé de faire appel ».

Ces considérations n'ont rien perdu de leur force, ni de leur actualité. On peut même affirmer qu'elles seront toujours actuelles. L'Etat a sans cesse besoin d'emprunter, ne serait-ce que pour renouveler ses bons du Trésor.

Alors, son attitude n'est-elle pas étrange ? D'une main qu'il tend il demande de l'argent, de l'autre il menace ses prêteurs de la carte d'identité fiscale semblant leur dire : « et maintenant déclarez les coupons de mes rentes, sinon... »

C'est le mendiant qui implore la charité des passants et les menace d'une cravache s'ils approchent.

Si le manège durait trop longtemps, le mendiant s'apercevrait un jour que plus rien ne tombe dans son chapeau.

Dans une certaine mesure, peut-être est-il heureux pour les épargnants que l'Etat soit cet éternel mendiant ; comme emprunteur l'Etat est dépouillé de toutes ses prérogatives d'autorité. On ne lui prête que si l'on veut bien, si l'on a confiance. L'Etat, alors doit se faire conciliant, indulgent, par crainte de voir échouer

ses emprunts. Cette crainte est le commencement de la sagesse.

Lorsque l'Etat traverse une crise financière, la préoccupation de placer les emprunts, passe pour le Ministre des Finances, avant la répression de la fraude.

C'est pourquoi la carte d'identité fiscale a été ajournée *sine die* par ceux qui se sont succédé rue de Rivoli.

L'échec de la dernière de ces quatre tentatives : bordereau et carnet de coupons, précompte et carte d'identité fiscale, marque, nous le pensons et l'espérons, l'abandon définitif de ces genres de contrôle. Les ministres et les techniciens se sont usés à résoudre une question qui paraît insoluble, tout au moins envisagée de cette façon.

L'opinion publique ne se prête pas, en France, à de tels procédés. Il faut abandonner l'espoir, un instant caressé par le Fisc, de pouvoir évaluer avec précision le total des revenus des particuliers.

La première position : évaluation des fortunes *en capital* avait déjà été abandonnée. La deuxième position : connaissance des fortunes *en revenus* est quittée à son tour.

Le Fisc doit désormais reculer jusqu'à une troisième position de repli : la connaissance *approximative* des revenus.

CHAPITRE III

CONNAISSANCE APPROXIMATIVE DES REVENUS

« SIGNES EXTÉRIEURS » ET « MINIMA D'IMPOSITION »

Tous les procédés précédemment étudiés s'attachaient à contrôler les sources des revenus. Qu'on envisage un procédé de « stoppage à la source » comme le précompte, ou une mesure qui facilite l'examen des comptes en banque — comme la carte d'identité — il s'agit toujours de surveiller des revenus au moment où ils deviennent la propriété d'un contribuable.

Ces procédés judicieusement employés devraient aboutir à la connaissance *précise des revenus* particuliers.

Avec le procédé dit des « signes extérieurs » la méthode est tout autre. On ne contrôle plus les sources des *revenus*, mais seulement *l'emploi* qui en est fait.

Les premiers contrôlaient les revenus, ceux-ci ne s'occupent que des dépenses : l'Administration fiscale recherche certains signes, extérieurs et ostensiblement apparents, qui semblent lui donner une mesure exacte

de la matière imposable et de la capacité contributive de l'assujetti.

Les signes extérieurs peuvent être constitués par des faits matériels (machines d'un industriel, ouvertures d'un immeuble d'habitation, importance de la population...) ou par certaines dépenses notoires faites par le contribuable (loyer de l'habitation, voitures de tourisme, maisons de plaisance ou de villégiature...).

L'emploi de la méthode indiciaire conduit à une connaissance des revenus approximative seulement, mais qui présente l'avantage de supprimer toute inquisition fiscale et de n'imposer à l'assujetti aucune intervention gênante dans la détermination de l'assiette de l'impôt.

Avant de juger l'efficacité de cette méthode dans la lutte contre la fraude fiscale, il est utile de donner l'historique de ses applications en France.

HISTORIQUE

L'évolution de notre système fiscal, en ce qui concerne les procédés d'assiette : « déclaration » ou « signes extérieurs » indique qu'en cette matière il faut se garder d'un enthousiasme trop grand pour l'un des deux systèmes.

Chacun a été vanté, essayé, puis critiqué, et remplacé par l'autre, sans que jamais la preuve soit faite de la supériorité de l'un d'eux.

L'Ancien Régime avait déjà connu le système de la déclaration qui se prêtait mieux aux privilèges fiscaux dont bénéficiaient certaines classes. Devant les protes-

tations soulevées par cette législation, les Assemblées révolutionnaires ne songèrent pas un instant à la maintenir. Elles préférèrent utiliser la méthode indiciaire pensant que les revenus finissent toujours par apparaître au grand jour : « S'il se trouve des hommes qui par avarice, se privent des commodités que leurs facultés leur permettent de se procurer, déclara DEPERURON, le 29 octobre 1790 au Comité de l'Imposition, il faut renoncer à les faire contribuer comme ils le devraient ».

Pour les revenus mobiliers : « Comment connaître les capitaux presque toujours cachés ? observa ROEDERER, le 22 octobre 1790. Ce sera par la mesure des *commodités*, dont le propriétaire de ces capitaux aime toujours à s'entourer. Le loyer est assez ordinairement le principal indice de ces richesses cachées. Un nombreux domestique, des chevaux, ce sont là des indices assez sûrs ».

C'est ainsi que le loyer d'habitation devint un des signes ostensibles retenu par l'Assemblée : « Le prix des loyers des maisons, fut-il observé le 19 octobre 1790, n'est pas sans doute d'une exactitude rigoureuse, mais c'est encore la mesure la moins imparfaite que l'on ait pu trouver... Tous les hommes ont besoin, surtout dans notre climat, de se garantir des injures du temps. Chacun satisfait à ce besoin avec plus ou moins de dépense en raison de ses facultés ».

Aux ennemis de ce système ROEDERER répondit : C'est une base assez peu certaine que celle de l'habitation, mais après avoir examiné tous les autres moyens, le Comité d'imposition n'en a pu trouver de meilleur.

Nous croyons qu'il naît des inconvénients des lois les plus sages et nous ne vous avons jamais dissimulé qu'en adoptant la présomption résultant des loyers, il pourrait en naître des erreurs et des inégalités. Dans l'impossibilité d'atteindre à la perfection, il ne faut pas abandonner une chose utile et nécessaire, il faut seulement l'employer avec les ménagements convenables ».

Lorsque fut instituée en janvier 1791, la contribution mobilière, véritable impôt général, les revenus mobiliers visés furent présumés d'après les loyers d'habitation; en juillet 1795, quand la contribution fut modifiée, on fit appel, d'une manière plus accentuée encore, aux signes extérieurs pour découvrir le revenu global des contribuables: il fut prévu des taxes, non seulement sur le loyer, mais sur les poêles et les cheminées autres que celles des cuisines, sur les domestiques mâles, sur les mulets et chevaux de luxe, sur les voitures suspendues.

En 1797, la même attitude de sympathie pour la méthode indiciaire fut observée pour la contribution des portes et fenêtres (1).

Le système indiciaire fut ainsi utilisé pendant près d'un siècle, critiqué par les uns, défendu par les autres.

THIERS fut notamment son plus ardent panégyriste: il vanta à l'Assemblée Nationale, au lendemain de la guerre de 1870, la contribution « mobilière » capitation, graduée selon l'aisance, véritable impôt sur

(1) Noter qu'en 1797, il était admis qu'un pauvre « est toujours logé au moins au troisième étage et n'a jamais plus d'une *croisée* ». Justification du nouvel impôt par le rapporteur au Conseil des Annexes,

le revenu, manifesté par le plus ou moins de luxe de l'habitation ». Mais il faut reconnaître que ce furent surtout les attaques qui furent les plus nombreuses, et qu'elles se multiplièrent à partir du milieu du dix-neuvième siècle. Il suffit de rappeler à cet égard deux opinions catégoriques; la première est de PROUDHON: « De l'aveu des partisans de la contribution mobilière, déclara celui-ci, elle n'est qu'une probabilité du revenu; un harpagon peut se loger dans une habitation qui échappe à la taxe, tandis que le médecin, l'agent d'affaires sont tenus pour leur clientèle, de se donner un luxe d'appartement souvent hors de proportion avec leurs profits; avec ce système de présomption, le fisc prouve de plus en plus son impuissance et sa déraison ».

L'autre critique fut formulée le 13 juillet 1906, par M. POINCARÉ, alors ministre des Finances: « Toutes les tentatives faites ont démontré combien est illusoire de chercher une moyenne de vérité dans les signes extérieurs: voilà cent quinze ans qu'on cherche à améliorer la contribution mobilière, en substituant des signes nouveaux aux signes anciens, en imaginant des indices correcteurs et des coefficients de rectification, en cherchant à saisir, sous les manifestations les plus diverses et les plus discutables, l'aisance et la richesse individuelles. Et tous ces efforts successifs avortent dans le même cercle vicieux !... »

Ce fut la condamnation définitive, du moins pour un certain temps de la méthode indiciaire, et lorsque fut institué, en 1914, l'impôt général sur le revenu, il fut admis que « tous les contribuables... seraient tenus

de souscrire et de renouveler chaque année, sous la foi du serment, une déclaration de leur revenu, avec l'indication, par nature de revenu, des éléments qui le composeraient ».

Les lois de 1914 et 1917 marquèrent l'abandon complet de la méthode indiciaire. On pensa alors avoir institué un système fiscal équitable. Mais très rapidement, le législateur dut reconnaître qu'il était imprudent de s'en remettre au seul contribuable pour évaluer son revenu. D'ailleurs, bien que le nouvel impôt fut assis par le procédé d'une déclaration présumée exacte, on n'en trouvait pas moins dans la loi du 15 juillet 1914, un article 17 stipulant que « le contrôleur vérifierait les déclarations uniquement à l'aide des éléments certains dont il disposerait, en vertu de ses fonctions, tels que les données servant à l'établissement des rôles des contributions directes et taxes assimilées, ainsi que de ceux qui, recueillis par tous les services publics en vertu des lois existantes, devaient sans exception lui être communiqués ».

Autrement dit, les « éléments certains » dont le contrôleur pouvait faire usage, se restreignaient aux données servant à l'assiette des quatre anciennes contributions.

Or, ces « éléments certains » n'étaient autres que les signes extérieurs utilisés par l'Administration pour l'assiette des « quatre vieilles ».

On peut donc, sans aucune exagération, affirmer que le contrôle du revenu par les signes extérieurs a été prévu, mais timidement, par le législateur de 1914.

En 1916, le pouvoir donné au contrôleur de demander « des éclaircissements » organisait déjà ce contrôle.

Une instruction administrative du 30 mars 1918 précisa que ces demandes d'éclaircissements pourraient « être aussi valablement motivées par les insuffisances apparentes du revenu déclaré, eu égard aux conditions d'existence du contribuable, telles qu'elles résultent du chiffre de son loyer ou de tous autres *signes extérieurs* de sa situation de fortune ».

Dès les premières années du vote des lois d'impôts directs, il existait donc des textes prévoyant un contrôle de la déclaration par les signes extérieurs. Alors n'est-il pas étonnant de voir M. PIÉTRI, en 1933, s'élever avec violence contre ces procédés de contrôle en s'écriant : « C'est une singulière façon de défendre l'impôt personnel que de tenter de l'assassiner par une disposition concernant les signes extérieurs » (2).

La tentative d'assassinat remonte, on l'a vu à une date bien antérieure à 1916, et l'impôt personnel n'en est pas mort.

Mais ce contrôle des déclarations, tel qu'il était prévu tout d'abord, ne donna aucun résultat. Aussi, en 1926, fut-il décidé par le Parlement que, lorsque le contrôleur pourrait réunir des renseignements « permettant d'établir que les dépenses d'un contribuable seraient notoirement supérieures au revenu qu'il aurait déclaré, il pourrait les soumettre au redevable et réclamer des explications sur la différence ».

(2) J.O., 1933, débats parlementaires Chambre, p. 2170.

Le fisc reconnu d'ailleurs, dans une circulaire, qu'il ne pourrait invoquer que les « dépenses saisissables, évidentes, extérieures, ostensibles, manifestes, faites par le contribuable, soit en partie par nécessité (nourriture, habillement, logement, domestiques), soit pour son seul agrément (résidences secondaires, villégiatures, voyages, voitures et bateaux de luxe, avions, chasses gardées, chevaux de selle, etc...) ».

Il fut entendu, en outre, que le contrôleur, lorsqu'il ferait une enquête sur un contribuable, dont la déclaration lui paraîtrait insuffisante, repousserait tous les simples indices, tous les bruits sans précision, toutes les indications qui lui parviendraient par voie d'indiscrétion, de racontars, de dénonciations d'employés, de domestiques, de concierges ou de voisins.

Le contrôleur ne pouvait, au surplus, depuis le texte de 1926, lorsque les dépenses, dans leur ensemble, apparaissaient supérieures au revenu déclaré, qu'en soumettre l'estimation par lettre recommandée au contribuable et inviter celui-ci à fournir les justifications nécessaires au sujet de la différence relevée « entre le revenu déclaré et les conditions de vie de l'assujetti ».

En fait, le contrôle par les dépenses ostensibles, sous cette première forme discrète, se révéla inefficace : « l'évaluation directe des dépenses que doit faire le contrôleur, avoua le Gouvernement dans l'exposé des motifs de la loi de finances de 1933, est souvent difficile. D'autre part, cet agent est désarmé par le contribuable qui prétend dépenser son capital et qui lui présente, par exemple, des bordereaux de

vente des titres en ayant soin de tenir cachés les bordereaux de remploi ».

Au Sénat, M. Marcel RÉGNIER, rapporteur général du budget de 1933, reconnaissait, de son côté que « les contrôleurs rencontrent fréquemment des difficultés pour déterminer le montant des dépenses du redevable et sont astreints à des recherches souvent longues et parfois infructueuses, qu'ils n'ont souvent pas le temps matériel d'effectuer ».

Le Gouvernement voulut mettre fin à cette situation regrettable, et c'est alors que fut élaborée la législation de 1933 qui consacre un retour très marqué à la méthode indiciaire, sans avoir toutefois renié le principe de la déclaration.

Les théoriciens ont tendance à concevoir des systèmes « purs de tous alliages » et à distinguer nettement leurs caractéristiques.

C'est ainsi qu'à l'Ecole de Droit, on oppose deux grands systèmes pour asseoir l'impôt, le premier dit de la déclaration, l'autre appelé indiciaire. Les praticiens poussés par les faits et par la force des choses, sont bien souvent obligés d'atténuer et d'estomper ces distinctions rigoureuses : les deux méthodes présentées comme opposées et incompatibles, viennent finalement d'être « amalgamées » par les lois du 31 mai et 23 décembre 1933.

Jusqu'alors, on avait opposé les « signes extérieurs » à la « déclaration ». Mais en assignant à chacun un rôle différent, on pouvait les concilier et en prévoir un emploi simultané, la déclaration conservant toutes ses prérogatives de procédé d'assiette, les

signes extérieurs jouant le rôle secondaire de moyen de contrôle. Ce système mixte, présente l'avantage d'atténuer les défauts auxquels conduit l'usage exclusif d'une seule méthode.

La fraude à laquelle se prête trop bien la déclaration sera atténuée par le contrôle des signes extérieurs.

Les iniquités de la méthode indiciaire sont évitées puisque la déclaration subsiste et avec elle, les caractères propres de notre fiscalité directe : personnalité et progressivité.

Ainsi, notre impôt direct sur le revenu ne se transforme pas en un impôt indirect sur la dépense.

La législation de 1933 a consacré le principe de la déclaration contrôlée par les signes extérieurs.

La loi du 31 mai 1933 exige des contribuables une déclaration spéciale de certaines de leurs dépenses. La loi du 23 décembre va plus loin, elle établit les « minima d'imposition » calculés d'après le loyer.

A vrai dire, si ces deux lois poursuivent le même but : contrôler par la méthode indiciaire, le montant du revenu déclaré, elles utilisent des méthodes dont l'esprit est différent.

Il apparaît bien qu'avec les « minima d'imposition » de la loi du 23 décembre 1933, on ne se trouve pas très loin de l'utilisation des signes extérieurs comme procédé d'assiette. C'est ce qu'on leur a reproché si vivement, que le décret de codification du 27 décembre 1934 les a abrogés.

Au contraire, la loi du 31 mai maintient à la déclaration toute sa force, l'énumération de quelques dépenses n'étant là que pour faciliter la tâche du

contrôleur et obliger moralement le contribuable à plus de sincérité.

On peut donc sous deux rubriques successives étudier et même opposer ces deux lois.

§ 1. — Les « minima d'imposition »

Deux textes ont consacré le principe des « minima d'imposition ».

Le premier, dont M. BONNET était l'auteur est resté à l'état de projet.

Le deuxième devenu la loi du 23 décembre 1933 article 5, a été assez rapidement abrogé.

I. — LE PROJET BONNET

La première solution envisagée avait été présentée par M. BONNET et LAMOUREUX dans l'article 79 de leur projet de loi de finances pour 1933. Ces ministres ayant admis l'impossibilité d'arriver à un résultat positif par les procédés jusqu'ici envisagés, proposaient un système, plus rigoureux que celui de la loi du 23 décembre 1933, dont il faut dire un mot.

Inspiré de la législation belge, il consistait à fixer une taxation minimum d'après les signes extérieurs affectés de certains coefficients.

Suivant l'expression de M. Marcel RÉGNIER, la proposition formulée par le Gouvernement « constituait une innovation capitale dans notre fiscalité directe », tout en laissant subsister le principe de l'imposition du revenu réel sur lequel se fonde tout le système actuel d'impôts sur le revenu ; elle introduisait

dans ce dernier une notion nouvelle, celle d'une contribution minimum aux charges publiques, calculée pour chaque redevable d'après ses dépenses présumées ».

Les indices retenus étaient la valeur locative de l'habitation, le nombre de domestiques, les automobiles.

D'après le barème envisagé, le revenu minimum imposable eût été obtenu par l'application des *coefficients* suivants ou forfaits indiciaires.

a) *Résidences*: valeur locative de la résidence principale: 3 fois; valeur locative de la résidence secondaire: 7 fois.

b) *Domestiques*, précepteurs, gouvernantes.

Pour la première personne du sexe féminin: 6.000 francs; pour chaque personne du sexe féminin en sus de la première: 9.000 francs; pour le premier homme: 12.000 francs; pour chaque homme en sus du premier: 15.000 francs.

c) *Automobiles* destinées au transport des personnes.

Par C.V. de la puissance de chaque voiture jusqu'à 10 C.V.: 600 francs par C.V. de la puissance de chaque voiture au-dessus de 10 C.V.: 1.200 francs.

Ainsi que les techniciens le reconnurent, ce système avait un mérite incontestable: il instituait « un procédé de lutte indirecte contre la fraude dont il aurait permis de supprimer les cas les plus « choquants »; c'eût été, à vrai dire, selon le mot de M. RÉGNIER, le seul moyen d'atteindre, au moins partiellement, les

fraudeurs qui tirent leurs revenus de capitaux déposés à l'étranger.

Il n'en fut pas moins fortement critiqué, tant dans la presse qu'au cours des discussions des Commissions des Finances : quelle que fût son appellation, dit-on, il marquait « un abandon partiel des principes qui avaient inspiré la réforme de 1914-1917 ». Il présentait, en outre, les inconvénients que la suppression de la méthode indiciaire avait eu précisément pour but de faire disparaître : si judicieux que fut le choix des coefficients de taxation ceux-ci n'en resteraient pas moins arbitraires : trop modérés ; ils risquaient d'inciter les redevables bénéficiant de revenus supérieurs au minimum légal, à diminuer en conséquence, le montant de leurs déclarations ; trop élevés, ils aggravaient considérablement les injustices que le système devait forcément occasionner : « Combien insupportables celles-ci auraient-elles été dans une période économique troublée où de nombreux contribuables devaient maintenir leur train de vie, malgré la baisse ou même la disparition passagère de leurs revenus », observa M. Marcel RÉGNIER.

On objecta également que le caractère absolu des présomptions tirées des signes extérieurs aurait enlevé aux propriétaires de rentes 4 % 1925 ou de Bons de la Défense Nationale, le bénéfice des immunités que des promesses solennelles leur assuraient : l'Etat aurait renié en quelque sorte ses engagements.

Était-il possible de répondre à ces critiques ? Partiellement peut-être, puisqu'il eut suffi d'admettre les redevables à démontrer l'inexactitude du minimum

légal, mais il faut avouer que la reconnaissance d'une telle faculté aux contribuables aurait diminué considérablement la portée du système proposé.

Finalement, la Commission des Finances de la Chambre écarta le texte du gouvernement « parce que la preuve contraire n'étant pas admise, il serait arrivé nécessairement que des contribuables fussent frappés au titre de l'impôt général, alors qu'ils n'auraient point eu de revenus, parce qu'ils auraient été frappés sans pouvoir administrer la preuve contraire, sans pouvoir même établir que porteurs de bons de la Défense Nationale ou de titres de rentes 4 % 1925, ils pouvaient avoir des revenus considérables et cependant n'être pas imposables à l'impôt général... ».

Au système du minimum d'imposition fut substituée, par la Commission, une rédaction maintenant le texte de 1925-1926, mais en le renforçant d'une disposition qui « faciliterait la tâche de l'Administration, sans modifier les droits antérieurs en aucune façon, et sans enlever aux assujettis le bénéfice de la législation en vigueur ». Le gouvernement « sans aucune espèce d'amour-propre » abandonna son système et se rallia à la nouvelle méthode « qu'il trouva même infiniment supérieure » :

Le procédé des minima condamné avec tant de vigueur, semblait définitivement écarté, mais la politique est souvent chose incohérente; six mois plus tard, des projets différents, mais d'esprit analogue déposés à la Chambre, y étaient facilement adoptés. Leur existence devait être éphémère, il est vrai.

II. — LA LOI DU 23 DÉCEMBRE 1933. ART. 5

L'article 5 de cette loi était ainsi libellé :

« L'article 78 de la loi du 31 mai 1933 est complété comme suit :

« Lorsque la valeur locative de la résidence principale, multipliée par le coefficient 4 dans les villes de plus de 100.000 habitants et dans les localités se trouvant dans les limites de la région parisienne, telles qu'elles ont fixées par la loi du 14 mai 1932, ou par le coefficient 5 dans les villes de moins de 100.000 habitants, dépasse le minimum imposable à l'impôt général sur le revenu, ledit minimum augmenté, s'il y a lieu, des déductions pour charges de famille, le contribuable sera tenu de faire une déclaration.

« Lorsque la valeur locative, affectée des mêmes coefficients, dépasse le revenu déclaré par le contribuable, celui-ci devra justifier cette différence.

« A défaut de déclaration ou de justification, le contribuable sera considéré comme ayant disposé d'un revenu au moins égal au chiffre déterminé par l'application des dispositions visées au deux alinéas précédents.

« La valeur locative de la résidence principale est déterminée soit au moyen de baux ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées, soit par comparaison et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation.

« Lorsque le même bail comprendra la location de locaux commerciaux ou industriels et de locaux d'habitation, il ne sera tenu compte, pour l'application des

dispositions du présent article, que de la valeur locative des locaux d'habitation ».

En vertu de l'article 93 des lois codifiées (décret du 15 octobre 1926) le contrôleur qui a réuni des éléments précis permettant d'établir que les dépenses d'un contribuable sont notoirement supérieures à son revenu déclaré, doit les soumettre au contribuable et celui-ci est tenu de justifier la différence.

Mais il était généralement difficile pour les contrôleurs d'évaluer le train de vie de chaque contribuable. Cette tâche eut été facilitée par le texte voté qui disposait que toutes les fois que la valeur locative de la résidence principale du contribuable affectée des coefficients indiqués, dépassait le revenu déclaré par le contribuable, celui-ci serait tenu de justifier la différence.

La loi prévoyait, d'autre part, un nouveau cas dans lequel le contribuable devait souscrire une déclaration de revenus : chaque fois que la valeur locative affectée des coefficients dépassait le minimum imposable à l'impôt général sur le revenu, augmenté des abattements pour charges de famille, le contribuable serait tenu de faire une déclaration, appuyée de toutes les justifications nécessaires.

Il y avait là un essai de répression de la « fraude par le bas », dont seule une application moins brève eut permis de juger l'efficacité.

Il est vrai que cette loi soulevait une question délicate, celle des justifications, qui n'est pas étrangère au retrait de ce texte.

Que fallait-il entendre par « justifications » ?

M. Marcel RÉGNIER, rapporteur général au Sénat, précisait qu'elles « seront entendues dans un sens très large ». Le ministre des finances décida, de son côté, que « l'administration les appréciera dans le plus large esprit de bienveillance pour chaque cas particulier. On peut indiquer à cet égard que le contribuable pourra, en premier lieu, préciser qu'il dispose de revenus exempts d'impôt général, ou de revenus exclus de la nomenclature des cédules. D'autre part, il pourra toujours fournir toutes précisions sur son train de vie qui pourrait ne pas correspondre au montant de son loyer ; il pourra produire son livre de dépenses, etc... ».

C'est sous réserve de ces précisions que la Commission des Finances du Sénat émit un avis favorable à l'adoption du texte gouvernemental.

Ces affirmations étaient indispensables dans l'absence de toute indication sur la nature des justifications.

Elles n'en restaient cependant que trop platoniques, car lorsque le revenu déclaré était inférieur au minimum d'imposition, il était difficile pour un tel contribuable de prouver qu'il n'avait pas d'autres sources de revenus que celles qu'il avait déclarées. Il appartenait à l'Administration d'apprécier, sous réserve, naturellement, du droit, pour l'intéressé, de contester cette appréciation, après la mise en recouvrement du rôle, devant les tribunaux administratifs.

Bien entendu, le revenu net à comparer comprenait les revenus de toute nature, et notamment ceux qui bénéficiaient d'une exemption d'impôt général.

Aussi, un contribuable pouvait-il apporter la preuve à laquelle il était tenu en justifiant qu'il jouissait de revenus légalement exemptés de l'impôt général.

A défaut de déclaration ou de justifications, le contribuable était considéré comme ayant disposé d'un revenu au moins égal au chiffre déterminé par l'application, à la valeur locative de son habitation principale, du coefficient 4 ou du coefficient 5, suivant la localité dans laquelle il résidait.

Si l'Administration pouvait établir, par les moyens dont elle dispose, que le revenu réel du contribuable était supérieur au minimum forfaitaire, c'est ce revenu réel qu'on retenait comme base d'imposition.

Tels sont les principaux commentaires qu'appelait la loi de 1933.

Il nous faut maintenant en dégager les avantages et les inconvénients, tant pour les contribuables que pour l'Etat.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE LA LOI DU 23 DÉCEMBRE 1933

1° La loi du 23 décembre 1933, article 5 et les contribuables.

Lorsque MM. BONNET et LAMOUREUX avaient proposé leur premier système de minima d'imposition, les protestations avaient été très vives. On avait critiqué, d'une part, que la loi prescrivît un barème et évaluât arbitrairement le revenu représenté par chaque signe extérieur de la richesse.

D'autre part, il avait été jugé inadmissible que cette taxation minimum ne comportât pas au profit des redevables, la possibilité de fournir la preuve contraire.

L'article 5 encourt-il ces deux reproches?

Certes, il existait encore des coefficients, et à ce titre, la loi de 1933 n'échappait pas à toute critique, car un barème présente toujours l'inconvénient, s'il est trop bas, d'être inefficace, s'il est trop élevé, de léser les particuliers. En résumé, un barème, même très modéré est toujours arbitraire, et risque donc d'être injuste pour certains contribuables. Il s'en trouvera certainement pour lesquels le loyer multiplié par 4 ou 5 donnera un chiffre supérieur aux revenus.

Cependant, peu de protestations s'étaient élevées contre le barème choisi, ce qui permettait de conclure qu'assez peu de contribuables eussent vu leurs revenus surévalués.

Pour ceux-là mêmes, il n'y aurait pas d'iniquité; la loi n'établissait pas une présomption irréfragable, n'admettant pas la preuve contraire. Il ne s'agissait que d'une simple présomption qui tombait devant les justifications apportées par le surtaxé, établissant que son revenu était inférieur au minimum légal.

Il est vrai qu'il n'eut pas toujours été très facile de présenter ces justifications. On n'imagine pas très bien le moyen de justifier la possession de 30.000 fr. de revenus, quand le fisc vous en attribue 40.000. C'est pourquoi le ministre des Finances et la Commission sénatoriale ont affirmé que les Administrations

financières devraient entendre le mot « justification » dans un sens très large.

Les agents du fisc se sont-ils conformés à ces indications? Il est permis de se le demander, car après avoir été appliquées pendant un an, ces dispositions ont été abrogées.

Il est certain qu'en ce domaine le danger est que l'Administration ne se montre trop exigeante sur la nature des justifications et ne rende ainsi cette législation trop rigoureuse.

L'Administration craignait, il est vrai, qu'une trop grande facilité d'administrer la preuve contraire, n'enlevât toute efficacité au texte voté.

Mais en est-il réellement ainsi, et l'utilité des minima eut-elle été si réduite?

2° *La loi du 23 décembre 1933, article 5 et l'Etat.*

Pour l'Etat, cette loi présentait bien des avantages.

Alors que toutes les mesures jusqu'ici préconisées se traduisaient, en définitive, par des créations de services compliqués d'où s'échappaient des avalanches de paperasses, il n'y avait ici aucune création de service nouveau, aucune surcharge pour les contrôleurs.

Au contraire, il semble même que l'institution des minima d'imposition aurait simplifié leur tâche.

Donc, premier avantage: la loi du 23 décembre ne faisait naître aucune dépense nouvelle à la charge de l'Etat, mais lui aurait-elle procuré des recettes. C'est-à-dire, aurait-elle lutté efficacement contre la fraude fiscale?

Il est bien certain qu'on ne pouvait attendre d'une mesure fiscale, utilisant les signes extérieurs, le rétablissement de l'entière justice des impositions. La précision mathématique que le précompte recherchait, serait loin d'être atteinte ici.

Pour les très grosses fortunes, le rapport entre le loyer et le revenu est extrêmement variable, un contribuable qui a un million de francs de revenus, se verra du minimum d'imposition: il lui faudrait un loyer de 250.000 francs — ce qui semble bien invraisemblable — pour qu'il soit atteint par la loi.

Pour le plus grand nombre des contribuables, le coefficient 4 ou 5, appliqué au loyer donne, non pas un chiffre égal à leurs revenus, mais tout au moins du même ordre de grandeur. C'est dire que les cas de fraude fiscale les plus « choquants » tendraient à disparaître et que le Trésor trouverait des recettes supplémentaires, et parmi ces cas, il en est un qu'aucune mesure ne pouvait atteindre: l'absence de déclaration à l'impôt général des revenus encaissés à l'étranger. Seul, le contrôle par les signes extérieurs permet de réprimer cette fraude, sans supprimer, évidemment, la fraude à l'impôt cédulaire qui reste toujours possible.

Ces avantages sont-ils contrebalancés, pour l'Etat, par de sérieux inconvénients?

On a craint que l'application des coefficients au montant du loyer ne transformât fâcheusement le travail des contrôleurs, au point de le rendre automatique.

« Croit-on sérieusement, qu'avec l'arme si facile, si maniable, avec cette sorte de pistolet automatique, dont on lui fait présent désormais, ce jeune fonctionnaire (le contrôleur) va s'exténuer à fouiller, à compulser des actes de vente, des déclarations de succession, des comptes en banque... » (3). Cette crainte n'est sans doute pas dénuée de tout fondement, elle semble toutefois exagérée. Le contrôleur conservera toutes ses sources de renseignements; il n'est que de veiller à ce qu'il continue à les utiliser, quant au contrôle automatique de la loi du 23 décembre, elle mettra en éveil l'attention de ce fonctionnaire qui pourra à coup sûr entreprendre alors ses recherches au sein des autres administrations ou dans les banques. Malgré ces avantages certains cette loi n'est plus aujourd'hui en vigueur. Le législateur l'a supprimée indirectement en ne la faisant pas figurer parmi les textes codifiés du décret du 27 décembre 1934.

On eût aimé connaître les raisons de ce retrait, mais cette mesure n'a donné lieu à aucun commentaire. Il est seulement permis de supposer que des contribuables se sont plaints de la difficulté d'apporter les justifications; peut-être aussi l'Administration s'était-elle montrée trop sévère sur ce point.

Quoi qu'il en soit, c'est encore un échec qu'il nous faut noter dans ce désir de connaître approximativement les revenus particuliers.

De la législation relative aux signes extérieurs, il ne reste rien des « minima d'imposition ». Seul subsiste le « questionnaire de l'Administration ».

(3) PIÉTRI, *op. cit.*, p. 102.

§ 2. — La déclaration des signes extérieurs

L'article 78 de la loi de finances du 31 mai 1933.

Le questionnaire de l'Administration.

Le premier projet de taxation minimum avait été repoussé par la Commission des Finances. Elle lui substitua un texte renforçant le système de 1925-26 par une disposition qui « faciliterait la tâche de l'Administration sans modifier les droits antérieurs en aucune façon, et sans enlever aux assujettis le bénéfice de la législation en vigueur ».

Le gouvernement abandonna son projet et se rangea à la nouvelle méthode.

Le texte de la Commission des Finances autorisait l'Administration des Contributions directes à compléter les feuilles de déclaration par un questionnaire que les contribuables devaient remplir *eux-mêmes* à l'avenir, précisant un certain nombre d'éléments, permettant de se faire une opinion relativement exacte sur leur situation de fortune.

Ce texte est devenu l'article 78 de la loi de finances du 31 mai 1933 (4), destiné à n'entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 1934; il est ainsi conçu: « En vue du contrôle prévu (par l'article 93 du décret du 15 octobre 1926) les contribuables sont tenus de mentionner dans la déclaration annuelle de leurs revenus, les éléments ci-après énumérés: loyer (charges comprises) ou valeur locative et adresse de l'habitation principale, des résidences secondaires permanentes

(4) Codifié (décret, 27 déc. 1934), article 121.

ou temporaires, en France ou hors de France et de leurs dépendances; *domestiques* du sexe féminin; *domestiques* du sexe masculin; *voitures automobiles* de tourisme et puissance de chacune d'elles; yachts de plaisance, ports d'attache et puissance ou nombre de tonneaux de chacun d'eux; *aéronefs* de tourisme et puissance de chacun d'eux; situation et contenance de *chasses* possédées par le contribuable ou dont il a des parts ou des actions; *écuries de course* avec le nombre de chevaux ».

Le même article a précisé:

1° « Que les éléments à retenir seraient ceux dont le contribuable et les membres de sa famille visés à l'article 73 auraient disposé pendant l'année précédente », autrement dit, que les éléments à déclarer seraient à la fois ceux dont le déclarant aurait eu la disposition pendant l'année précédente et ceux qui concerneraient les membres de sa famille habitant avec lui et dont les revenus auraient été finalement bloqués avec les siens.

2° « Qu'en ce qui concerne les éléments que les contribuables n'auraient pas eu à leur disposition que pendant une partie de l'année, la déclaration indiquerait les dates des changements... ».

3° « Que toute omission ou inexactitude dans la déclaration des éléments ci-dessus donnerait lieu à l'application de l'amende prévue par les dispositions de l'article 52 des lois codifiées », c'est-à-dire à l'amende en principal de 100 francs par infraction relative aux déclarations des employeurs, chefs d'entreprises et débiteurs de rentes viagères ».

Nous aurons à préciser successivement le *but* de cette loi, son *mécanisme* et ses *inconvéniens*; ensuite, nous concluerons.

I. — BUT DE L'ARTICLE 78

Les déclarations faites au cours des débats parlementaires éclairent nettement sur ce point: « C'est, déclara M. Marcel RÉGNIER, une mesure qui apparaît comme le *complément du régime antérieur*; l'emploi des signes extérieurs améliorera et facilitera le contrôle, mais il *ne sera pas utilisé comme procédé d'assiette...* ».

M. DEYRIS, à la séance de la Chambre du 11 avril 1933, reprit la même idée: « Il s'agit de demander au contribuable, d'indiquer sous sa responsabilité, sur sa déclaration, les éléments qui donneront au contrôleur des possibilités supplémentaires et nécessaires de faciliter son contrôle. Nous voulons donner à l'Administration, sous la responsabilité du contribuable, *non pas une faculté d'assiette, mais une faculté supplémentaire de contrôle...* Il ne s'agit pas d'établir mathématiquement l'impôt sur les bases lorsque le contrôleur a ces éléments; il peut et même il doit, d'ores et déjà, en tenir compte. Nous voulons *compléter* la législation sur ce point, afin de permettre un contrôle plus sévère et plus efficace. Cette mesure est conforme à l'esprit de ceux qui s'efforcent, par tous les moyens raisonnables, de combattre la fraude en facilitant un contrôle dont l'exercice permettrait d'obtenir de l'impôt général sur le revenu un maximum de rendement ».

M. LAMOUREUX, au Sénat, le 18 mai, précisa d'une façon plus nette encore la portée de l'article 78: « le but de cet article est double; c'est d'abord de *contraindre psychologiquement*, à une déclaration exacte, un contribuable qui serait tenté d'avouer un revenu manifestement inférieur à la réalité. Lorsqu'un contribuable est tenté d'avouer un revenu de 50.000 francs et qu'il a un loyer de 30.000 ou 40.000 francs par an, une automobile, un yacht, etc..., son revenu est incontestablement supérieur, notre texte le *contraindra moralement et spontanément* à rectifier sa déclaration ».

M. LAMOUREUX insista ensuite sur le second avantage escompté de l'article 78: « Lorsqu'un contrôleur, dit-il, sera en présence de tous ces éléments, il n'aura pas le droit, s'ils lui donnent à penser que la déclaration est insuffisante, de taxer d'office le contribuable, mais seulement de s'adresser à lui et de lui dire: « Je crois que votre déclaration est insuffisante. Vous avez déclaré 50.000 francs, puis vous indiquez que vous avez un loyer de 30.000 francs, une auto de 20 CV., un yacht de plaisance, un appartement à Paris et une résidence en province, etc... Ces éléments font ressortir un revenu manifestement supérieur, et de beaucoup, à la déclaration que vous avez faite. Voulez-vous vous expliquer? », et le contribuable s'expliquera ».

Le texte ne porte donc en rien atteinte au régime actuel de l'impôt sur le revenu, ni aux moyens de contrôle dont disposent à l'heure actuelle, les fonctionnaires de l'Administration des Contributions

Directes; il leur fournit simplement des *moyens nouveaux de contrôler d'une façon plus sérieuse et plus efficace* les déclarations; il permet en même temps d'espérer que, dorénavant, les contribuables obligés de faire ces déclarations, tiendront à se montrer plus sincères dans leurs déclarations » (*J.O.*, p. 1116).

M. CAILLAUX résuma ainsi la portée de l'art. 78:

« Il n'a pour objet que d'armer le contrôleur des Contributions directes de renseignements qui lui font défaut aujourd'hui. Voilà tout ». *J.O.*, p. 1117).

Les expressions employées par M. DENAIS sont aussi claires: « L'article fait faire aux contribuables une partie de la besogne qui incombait naturellement, d'après les lois 1925-26, aux contrôleurs des Contributions directes ». (*J.O.*, p. 2172).

Les éléments à mentionner sont inscrits dans une déclaration; le législateur n'a pas précisé, mais la Commission des Finances du Sénat a exprimé le désir que les déclarations de revenu global et les déclarations des indices extérieurs fussent établies sur des *formules distinctes*. M. DESJARDINS, faisant état de ce vœu, présenta l'observation suivante: « Du moment que vous émettez un souhait, pourquoi ne l'exprimez-vous pas dans la loi même? ».

Ce ne fut qu'au Sénat que le Gouvernement prit un engagement ferme et déclara, à la demande de M. CAILLAUX, que les déclarations seraient faites sur une feuille distincte de la feuille de déclaration des revenus.

II. — MÉCANISME DE LA LOI DU 31 MAI 1933. ART. 78.

Le mécanisme de cette loi est simple. Il n'en demande pas moins des précisions sur deux points :

1° Quelles sont les obligations imposées aux contribuables ?

2° Comment ceux-ci pourront-ils prouver que les signes extérieurs ne traduisent pas leur situation de fortune exacte ?

1° *Quelles sont les obligations pratiques qui découlent immédiatement de ce texte ?*

Les contribuables susceptibles d'être assujettis à l'impôt général, c'est-à-dire ceux dont le revenu global excède le minimum de 10.000 francs, augmenté, s'il y a lieu, des déductions pour charges de famille devront, en premier lieu, souscrire une déclaration spéciale avant le 1^{er} mars (exceptionnellement avant le 31 mars, s'ils sont commerçants ou industriels). La Commission des Finances avait exprimé le désir « que les déclarations du revenu global et les déclarations des indices extérieurs fussent établies sur des formules distinctes ». L'Administration a exaucé indirectement ce vœu, en mettant à la disposition des assujettis des imprimés portant, au recto, la déclaration des abattements et réductions pour charges de famille, et au verso, celle de « certains signes extérieurs de dépenses » ; elle a employé à dessein cette expression pour rappeler que le Parle-

ment avait refusé d'inscrire dans la liste d'autres indices comme les comptes de dépôts en banque, les collections d'argenterie et les collections de tableaux.

Cette déclaration ne comporte que la signature du déclarant sans que celle-ci soit précédée d'une affirmation de sincérité comme pour la déclaration du revenu global: si elle contient des omissions ou des inexactitudes, elle donnera lieu à une amende de 100 francs en principal par infraction comme en matière de déclaration d'employeurs et chefs d'entreprises.

Quels sont les indices que les contribuables auront à faire figurer sur cette déclaration?

En *premier lieu*, ce sera le loyer augmenté des charges qui sera indiqué si le contribuable est locataire; ce sera la valeur locative quand l'assujetti sera propriétaire de son habitation (maison, villa, appartement, etc...); ce renseignement visera non seulement l'habitation principale, mais aussi les résidences secondaires (maison de campagne, villa, chalet), à la disposition du contribuable, habitables en un mot et situées tant en France qu'à l'étranger, aux colonies et dans les pays de protectorat; y seront également mentionnées les résidences professionnelles comportant, à la fois, une destination particulière et une affectation à l'exercice d'un métier (villa d'un médecin dans une ville d'eaux, par exemple).

Le *second indice* à énoncer par le contribuable, se rapportera à la domesticité féminine et masculine attachée à la personne (5), « employée au service personnel » du déclarant ou des membres de sa

(5) *J.O.*, p. 2174.

famille, habitant avec lui; l'expression embrasse, semble-t-il, les valets de chambre, chauffeurs, cuisinières, femmes de chambre, nurses, bonnes à tout faire, jardiniers, etc... et exclut, par contre, les précepteurs, secrétaires, gouvernantes et... les femmes de ménage.

Le troisième élément indiciaire à signaler concernera les voitures automobiles de tourisme, mais non les véhicules à destination exclusivement professionnelle (camions et voitures « commerciales »); il importera peu que les automobiles soient garées dans l'habitation principale ou laissées dans une résidence secondaire, qu'elles soient utilisées (6) toute l'année ou pendant quelques mois seulement; en toute hypothèse, la puissance de chaque véhicule sera indiquée.

Le quatrième élément à déclarer sera relatif aux chasses dont profitera le contribuable en qualité de propriétaire, de locataire, de sociétaire ou d'actionnaire; il semble, d'après les travaux parlementaires, que seront susceptibles de déclaration aussi bien « les grandes chasses spécialement aménagées, où, grâce à des dépenses importantes, seront élevés à foison perdreaux et faisans... » que « les guérets qui entourent la maison familiale et qui seront surveillés par un domestique ou jardinier commissionné comme garde-chasse. Seules échapperont à la déclaration les terres d'une ferme appartenant au contribuable « où il tirera quelques lapins ou lièvres » (7). Si la déclaration de la chasse s'impose, elle comportera l'indi-

(6) *J.O.*, p. 1115.

(7) *J.O.*, p. 2173.

cation de sa situation (département, commune, lieu-dit) et de sa superficie.

Enfin, le *dernier élément indiciaire* à mentionner — et il sera rare — concernera les écuries de courses (8), avec le nombre des chevaux: il paraît que l'Administration devra accepter soit le nombre de chevaux au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration, soit le nombre moyen des animaux au cours de l'année précédente.

Il est entendu que les éléments à annoncer aux contrôleurs seront ceux dont le contribuable aura disposé lui-même l'année dernière ou dont les membres de sa famille auront profité également: il est à remarquer enfin que, si l'assujetti ou les personnes vivant sous un toit n'ont eu la disposition de certains éléments que pendant une partie de l'année, il sera indispensable de mentionner la période durant laquelle il aura été joui, par exemple, d'une résidence secondaire, d'un domestique, d'une automobile, d'une chasse, d'un avion, etc..., etc.

Tels sont les renseignements à fournir avec la déclaration (9). Certains députés auraient souhaité qu'on les complétât par l'indication des comptes en banques (10). Tel M. CASTAGNEZ qui demandait « que fût ajoutée l'obligation pour les contribuables d'indiquer les banques où ils auraient des comptes-courants ou des *comptes de dépôts* ». Sa proposition ne

(8) Il ne vise qu'une soixantaine de contribuables! *J.O.*, p. 1115.

(9) Notons que le décret de codification (27 déc. 1934) n'a pas maintenu l'obligation de déclarer: 1° les écuries de course; 2° les chasses; 3° les yachts et aéronefs.

(10) Voir *J.O.* 1933, débats parlementaires, Chambre, p. 2172.

fut pas acceptée, sur les observations du rapporteur général et du ministre des Finances; le premier remarqua que l'article discuté énumérait les signes extérieurs que le contribuable devait spontanément mentionner dans sa déclaration; or « l'indication des banques où le contribuable a des comptes-courants est-elle vraiment un signe extérieur ». (*J.O.*, p. 2172). « En vérité, ajouta-t-il, cette indication permettrait une vérification de la fortune réelle et non pas, comme le fait le signe extérieur, une constatation de la fortune apparente ».

Le Ministre repoussa également l'amendement de M. CASTAGNEZ, d'abord parce qu'il était incontesteable qu'il ne s'agissait pas là d'un signe extérieur et que la proposition ne pouvait pas jouer lorsqu'il était question d'un système de forfait; il indiqua en outre, que les inspecteurs de l'Enregistrement avaient un droit de regard sur les comptes en banque des redevables et qu'il serait dangereux pour le crédit public, au surplus, d'insérer un texte de nature à effarer les épargnants.

L'amendement fut finalement retiré, malgré l'intervention de M. Georges BONNET: « Comment, dit-il, ce ne serait pas un signe dont il serait permis au contrôleur de prendre argument pour taxer le contribuable, que de savoir dans quelle banque il a un dépôt ou un compte, et quel est le mouvement de ce compte; il me semble, qu'au contraire, ce serait mettre à la disposition du contrôleur une facilité élémentaire qui lui permettrait de mieux se rendre compte de l'importance des revenus qu'il a à taxer... » (*J.O.*, p. 2173).

Le contrôleur devra-t-il se contenter de ces éléments indiciaires pour vérifier la déclaration du revenu global? Non, comme antérieurement, il pourra retenir toutes autres dépenses ostensibles et notoires dont le montant ou l'existence seront approximativement connus de lui.

C'est ce qui paraît découler de la controverse, ouverte au Sénat à la séance du 18 mai. M. DESJARDINS demanda « si l'énumération de l'article 78 était limitative et si le contrôleur ne devrait pas tenir compte pourtant des autres éléments qui n'étaient pas indiqués dans le texte ». Le ministre du Budget répondit nettement: « Mais si, il devra toujours le faire ». Ce sera, en d'autres termes, le maintien du régime antérieur, tel qu'il découlait de l'article 93 des lois codifiées.

Les contrôleurs, dans leur appréciation des signes extérieurs pour la vérification du revenu global, ne devront pas s'inspirer des coefficients primitivement envisagés par le gouvernement.

2° Comment les contribuables pourront-ils prouver que les signes extérieurs ne traduisent pas leur situation de fortune exacte?

Le contrôleur sera-t-il fondé, par ailleurs, à opposer au contribuable, comme une présomption irréfragable, les éléments indiciaires mentionnés par ce dernier? Non, a répondu le rapporteur général: « le contrôleur, d'une manière générale, doit tenir compte de toutes les circonstances qui montrent que les signes

extérieurs *ne traduisent* pas la situation de fortune exacte. Ces circonstances peuvent être nombreuses : un contribuable peut continuer à avoir un train de vie ne correspondant plus à sa fortune, il peut dépenser plus que son revenu et *vivre sur son capital...* ».

Particulièrement, il a été précisé au cours des débats, que l'article 78 ne faisait pas disparaître l'exonération d'impôt général accordée à certaines valeurs du Trésor ou de la Caisse d'Amortissement. M. BONNEFOUS avait déposé un amendement précisant « qu'il ne serait apporté aucun changement aux droits des porteurs de Bons de la Défense Nationale, ou des rentes françaises 4 % 1925 (*J.O.*, p. 2173) ; le ministre du Budget répondit qu'il était inutile de maintenir l'amendement et qu'il confirmait l'interprétation du texte donné à la Commission des Finances par le rapporteur général, que l'exonération demeurait ; le 18 mai suivant, il dit que pour revenir sur cette immunité, il fallait qu'une disposition législative le dît expressément et que dans le silence des textes, il n'y avait aucune possibilité de le faire.

De même, le Ministre du Budget reconnut que le contribuable pourrait justifier *qu'exceptionnellement*, une année déterminée, le chiffre de son loyer n'était pas en rapport avec son revenu (*J.O.*, p. 1118), il fit cette déclaration pour l'hypothèse du contribuable qui gagnant largement sa vie en 1930, 31 et 32, 200.000 francs par exemple, aurait pu s'offrir, ces années-là, un loyer de 40.000 francs ou de 50.000 francs et qui l'aurait conservé en 1933, bien que son revenu eut considérablement baissé.

II. — INCONVÉNIENTS DE LA LOI DU 31 MAI 1933 (Article 78)

Bien des reproches ont été adressés au cours des débats parlementaires à l'article 78.

Il n'est pas inutile de les résumer ici; les uns visent les défauts bien connus et inhérents à toute taxation indiciare. Ce sont les inconvénients d'ordre théorique. Les autres, plus pratiques, sont particuliers à cette loi elle-même.

1° INCONVÉNIENTS D'ORDRE THÉORIQUE

On a dit d'abord que la nouvelle disposition changeait le caractère de l'impôt sur le revenu et lui donnait l'aspect d'un impôt réel.

« C'est une singulière façon de défendre l'impôt personnel, déclara M. PIÉTRI, que de tenter de l'assassiner par une disposition concernant les signes extérieurs; rien ne saurait mettre fin plus certainement au principe de l'impôt personnel que de le travestir d'un procédé de contrôle par les signes extérieurs. Pourquoi? parce qu'on en arrive, peu à peu, à se contenter de certaines apparences. Ce que je redoute, c'est que petit à petit, vous ne transformiez l'impôt sur le revenu en un impôt sur la dépense, et c'est cela même que n'a pas voulu le législateur de l'impôt général (*J.O.*, p. 2170). Je crois que, peu à peu, le contrôle de l'impôt se mécanisera et on arrivera à transformer l'impôt personnel sur la ressource en un impôt réel sur les dépenses. »

Un député communiste, M. RENAUD Jean, partagea l'opinion de M. PIÉTRI: « Nous ne pouvons nous dissimuler que nous voyons dans l'institution de ce système, comme l'amorce d'un retour singulièrement dangereux vers les systèmes fiscaux plus iniques, en vigueur avant 1914 » (*J.O.*, p. 2172).

2° INCONVÉNIENTS D'ORDRE PRATIQUE

Ils se groupent autour de deux idées: l'article 78 laisse subsister de nombreuses fraudes. D'autre part, il est incomplet.

a) *Persistance des fraudes*

On a soutenu que le système institué permettra à bien des contribuables de frauder en se contentant de déclarer des revenus correspondant aux signes extérieurs: « A partir du moment où le contribuable, qui use souvent de tous les moyens possibles pour se défendre, se rendra compte que le contrôleur ne s'attache, pour vérifier sa déclaration, qu'aux signes extérieurs et se désintéresse, par conséquent, de tout ce qui peut dépasser la dépense, le contribuable, dit M. PIÉTRI, *en viendra à restreindre sa déclaration* et s'ingéniera à la faire coïncider avec sa dépense (*J. O.*, p. 2170).

Si pour les petites et moyennes fortunes les dépenses sont l'image assez exacte du revenu, il n'en est pas ainsi pour les grosses fortunes.

« Peut-on croire et tenter de faire croire, observa M. RENAUD Jean, que le train de vie d'un capitaliste,

qui a un million de revenus, est sensiblement différent, quant aux signes extérieurs, de celui du capitaliste qui a deux ou même cinq millions de revenus. J'imagine que pour l'un et pour l'autre, le nombre des automobiles ou des domestiques, des résidences principales ou secondaires est sensiblement le même. »

Les gros capitalistes ne se sentant contrôler que par leurs dépenses, en viendraient à limiter leur déclaration au montant de ces dépenses.

M. Pierre DEYRIS essaya de rétorquer cette objection : « Vous craignez que, peu à peu, un contribuable qui aurait un revenu supérieur à la dépense correspondante aux signes extérieurs, n'arrive à minimiser sa déclaration, et au bout de trois ou quatre années, à la borner à ce que représentent, comme dépenses, ces signes extérieurs. Mais il ne s'agit pas de cela ; il s'agit de permettre au contrôleur de dire : « Vous déclarez 50.000 francs de revenus. Or, d'après les signes extérieurs que vous avez vous-même indiqués, non comme base d'assiette, mais comme possibilité de contrôle, il appert, il ressort, d'une façon certaine, que vos dépenses sont infiniment supérieures au revenu que vous avez déclaré. Si vous pouvez justifier du contraire, très bien, sinon je me trouverai dans l'obligation de vous taxer d'office, en tenant compte de votre train de vie » (*J.O.*, p. 2170).

b) *Insuffisance du texte voté*

A cette liste de critiques, on peut en ajouter d'autres :

Il a été déclaré que le texte de l'article 78 serait insuffisant parce qu'il ne contenant pas tous les indices utiles à retenir.

Le texte ne mentionne pas les séjours à l'hôtel en France ou à l'étranger. M. DUVAL Arnould remarqua, le 11 avril 1933: « Le célibataire n'aura pas de résidence secondaire, car il préférera, vraisemblablement, aller passer ses vacances à l'hôtel luxueux de quelque ville d'eaux ou dans une station de bains de mer. Celui qui a, au contraire, une nombreuse famille, ne pourra se payer le luxe du palace-hôtel. Par suite, pas de loyer, ni de valeur locative pour la résidence de province du premier » (*J.O.*, p. 2169).

M. AMIDIEU DU CLOS, fit également, une allusion à ces « personnes attachées » que l'énumération ne mentionne pas, et qui coûtent en général beaucoup plus cher aux contribuables que la meilleure des cuisinières! (*J.O.*, p. 2174).

IV. — CONCLUSION

Telles sont, résumées, les principales critiques qu'a soulevées le vote de l'article 78. Pour répondre à leurs auteurs, il faut remarquer que ceux-ci se sont peut-être mépris sur le but véritable de la loi du 31 mai 1933.

Ce texte n'a jamais eu la prétention de supprimer complètement la fraude, non plus que de rétablir la justice totale dans les impositions. Il a simplement tenté de limiter cette fraude; d'en supprimer les cas les plus choquants.

Le rapporteur, M. LAMOUREUX, avait bien mis en relief que le but de la loi était de « contraindre psychologiquement » un contribuable à une déclaration exacte, de l'empêcher de déclarer 30.000 fr. de revenus alors qu'il possède voitures et châteaux, chose qui, paraît-il, se rencontrait.

Si ce premier résultat est acquis, l'article 78 ne sera pas inutile.

De tels textes, dont le but escompté est restreint, mais qui l'atteignent, sont de meilleure législation que les projets à ambition démesurée, inapplicables réellement.

TITRE II

LES PROCÉDÉS RÉPRESSIFS

Il est deux façons de lutter contre la fraude fiscale : la rendre *impossible*. C'est ce but que cherchait à atteindre les diverses propositions que nous avons précédemment étudiées. Mais la difficulté de parvenir à un tel résultat, a conduit le législateur vers une autre politique : rendre la fraude *dangerieuse*.

Puisqu'il est impossible d'empêcher les fraudeurs d'exercer leur activité au détriment de l'Etat, il faut munir l'Administration d'armes répressives qui agiront par intimidation et subsidiairement feront recouvrer au Trésor les sommes dont il avait été frustré.

La crainte des évasions fiscales a naturellement conduit le législateur à édicter de sévères pénalités. Il n'y a là rien que de très normal. Ce qui l'est moins, c'est que le nombre et la gravité de ces pénalités aient toujours été croissant.

Certes, dans les premières années de nos systèmes d'impôts directs, une législation sévère contre les fraudes eut été naturelle. On eut compris que les administrations fiscales non encore familiarisées avec ces nouveaux impôts, et presque entièrement dému-

nies de pouvoirs de contrôle sur les déclarations, réclamassent des pénalités terribles pour contre-balancer leur impuissance.

Mais au fur et à mesure que les agents du fisc s'initiaient à la nouvelle législation et que leurs pouvoirs de contrôle s'étendaient aux autres administrations, aux banques, à l'étranger, il eut semblé logique que les pénalités devinssent plus douces, l'Administration se trouvant mieux armée par ailleurs. Cela eut été logique et encourageant, on aurait pu y voir la perfection d'une législation et d'une administration qui, sûres de leurs pouvoirs, n'ont pas besoin de menacer toujours pour se faire obéir.

Mais cet encouragement n'est pas donné à ceux qui étudient le système fiscal de 1914-1917, l'évolution a été toute autre. Les peines modérées d'abord ont été renforcées fréquemment au point qu'elles « ont pris récemment un véritable caractère de férocité » (1).

M. CHAMPETIER DE RIBES remarquait : « que depuis 1920, il n'est pas de loi de finances qui n'ait enrichi notre panoplie fiscale de quelques flèches empoisonnées ».

Il ne faudrait pas voir, dans ces lignes, des traces de commisération pour les fraudeurs, auxquels des lois sévères font supporter des pénalités trop lourdes. S'ils les encourent, c'est de leur plein gré, et si importante soit l'amende infligée, nous ne les plaindrons pas.

(1) JÈZE : *Cours de Finances publiques*, 1932-33, p. 183.

Nos critiques ne vont pas au fait que les fraudeurs peuvent être sévèrement punis, elles s'élèvent contre une législation, assurément mal faite, puisque, pour se faire respecter, elle doit édicter des peines disproportionnées avec les délits.

L'aggravation progressive des sanctions est, sans aucun doute, la preuve de la faiblesse de l'administration, de son impuissance à faire respecter les lois d'impôts.

L'évolution que nous indiquons a conduit le législateur à prévoir, pour les fraudes fiscales, un double jeu de pénalités : fiscales, correctionnelles. Avant de préciser ces pénalités elles-mêmes, donnons-en les caractères généraux.

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRES DES PÉNALITÉS

Qu'il s'agisse de l'impôt général sur le revenu ou de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, les pénalités prévues ont, les unes un caractère fiscal, les autres un caractère correctionnel.

I. — LES PÉNALITÉS FISCALES

Préalablement, elles seules avaient été prévues comme procédé de répression.

« Il s'agit là de pénalités qui sont encourues, comme la généralité des pénalités fiscales, par le seul fait de la contravention à la loi, sans que l'intention frauduleuse ou la mauvaise foi soient nécessaires » (1).

La question de la nature juridique de ces pénalités fiscales a suscité une controverse qui n'est pas terminée, les uns voyant dans les pénalités fiscales de simples réparations civiles (2), les autres les consi-

(1) Sénat, 2 juin 1920. *J.O.*, débats parlementaires, p. 886.

(2) Voir notamment E. PILON: *Principes et Technique des droits d'Enregistrement*, 1929, t. I, p. 647. Voir aussi Lucien BOCQUET: *L'Impôt sur le revenu cédulaire et général*, t. V, 4^e édition in-8°, 1933, p. 258.

dérant comme de véritables peines (3). L'intérêt pratique de la question est de fixer le régime juridique applicable dans les cas où la loi n'a pas formulé expressément la règle à suivre : cumul ou non-cumul ; personnalité des peines, sursis, etc...

Les auteurs citent à l'appui de chaque théorie des décisions de l'administration ou de jurisprudence qui les confirment toutes deux.

A vrai dire, l'Administration s'inspirant beaucoup moins de principes juridiques que de considérations pratiques où l'esprit de fiscalité règne seul, applique tour à tour chaque théorie.

On peut donc préférer une des théories, mais non vouloir n'en admettre qu'une, puisque l'Administration, elle, reconnaît les deux.

Il semble qu'au point de vue juridique, il serait plus exact de ranger les amendes fiscales parmi les peines, mais l'Administration semble les considérer beaucoup plus comme des « majorations d'impôts » ou « droits en sus » qu'à ce titre elle assimile au régime des impôts. C'est ainsi qu'elle s'efforce d'exiger des héritiers d'un contrevenant, le paiement des pénalités fiscales par lui encourues ; qu'assimilant les pénalités fiscales au principal de l'impôt lui-même, elle admet que les pénalités fiscales soient déductibles des revenus au titre d'impôt direct.

Enfin, les pénalités fiscales ouvrent droit aux réductions pour charges de famille comme le principal de l'impôt.

(3) JÈZE : *Cours de Finances publiques*, 1932-33, p. 187.

Les pénalités fiscales sont appliquées par l'Administration elle-même, sans intervention d'une juridiction contentieuse. Il appartient d'ailleurs au contrôleur qui prend l'initiative d'infliger une pénalité, d'en prouver, le cas échéant, le bien-fondé (4), les pénalités fiscales pouvant donner lieu à une demande en décharge ou réduction comme le principal de l'impôt lui-même.

II. — LES PÉNALITÉS CORRECTIONNELLES

En dehors des pénalités fiscales d'un champ d'application limité, le législateur a édicté des pénalités personnelles, d'ordre très général ayant un caractère essentiellement correctionnel et qui, en conséquence ne sont applicables que lorsque se trouvent réunis tous les éléments constitutifs d'un délit.

Ces pénalités qui se cumulent, le cas échéant, avec les pénalités fiscales (Loi du 4 avril 1926, art. 4, codifié (5) art. 146) résultent de l'article 112 de la loi du 25 juin 1920, des articles 52 et suivants de la loi du 22 mars 1924 (codifié art. 146) et de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 (codifié 131 et suivants).

La nature purement correctionnelle de ces pénalités, les différencie des pénalités fiscales précédentes.

De cette différence de nature découlent les conséquences suivantes :

(4) Réponse du Ministre des Finances à une question n° 17.775 à la Chambre, le 11 mai 1923.

(5) Nous aurons à renvoyer aux articles des lois codifiées. Précisons une fois pour toutes, qu'il s'agit des articles du décret du 27 déc. 1934 portant codification des impôts directs.

Les pénalités correctionnelles nécessitent un jugement de condamnation. Elles ne sont pas applicables aux héritiers du délinquant, qui ne peuvent les supporter pécuniairement que si elles ont été prononcées du vivant de leur auteur.

Voyons, maintenant, en quoi consistent ces pénalités.

CHAPITRE II

ÉTUDE DES PÉNALITÉS

I. — LES PÉNALITÉS FISCALES

Les pénalités fiscales encourues par les porteurs de valeurs mobilières en cas de fraude aux impôts sur le revenu, visent 3 éventualités :

- 1° le défaut de déclaration ;
- 2° l'insuffisance de déclaration ;
- 3° la non-déclaration des revenus encaissés à l'étranger.

1° *Le défaut de déclaration*

Le défaut de déclaration, sans constituer à proprement parler une fraude, devait être sanctionné pour éviter que certains contribuables ne souscrivent pas de déclaration annuelle, pensant avoir plus d'intérêt à se laisser taxer d'office.

La loi de 1914 avait prévu une majoration de 10 % de l'impôt sur le revenu pour sanctionner l'absence de déclaration (1), majoration tout à fait insuffisante

(1) Au cas de maintien implicite de sa déclaration antérieure, le contribuable était d'ailleurs prémuni contre l'application de cette majoration.

car certains contribuables préféraient subir la taxation d'office et la majoration d'impôt de 10 % que de souscrire une déclaration.

Pour y mettre fin, l'article 4 de la loi du 4 avril 1926 a porté de 10 à 25 % la majoration de l'impôt (codifié art. 130).

Le fait qu'une déclaration antérieure n'aura pas été renouvelée ne pourra plus être considéré comme portant maintien implicite de cette déclaration, puisque l'article 1 de la loi du 4 avril (codifié article 119) oblige les redevables de l'impôt à renouveler *chaque* année leurs déclaration; par conséquent, la non-production par un contribuable passible de l'impôt, de sa déclaration, dans les 2 (ou les 3) premiers mois de l'année, équivaldra, *dans tous les cas*, à l'absence de déclaration avec application de la pénalité de 25 %. La déclaration tardive sera sanctionnée par la même pénalité. En définitive, la non production ou la production hors délai d'une déclaration entraînera toujours pour le contribuable passible de l'impôt, la majoration de 25 %, à l'exclusion de toute autre.

2° *L'insuffisance de déclaration*

Les déclarations insuffisantes de revenus mobiliers sont si fréquentes et si aisées que le législateur a tenu à les sanctionner avec une rigueur particulière.

Il distingue à leur sujet 2 cas, suivant qu'elles sont commises de bonne ou de mauvaise foi.

a) *Déclaration insuffisante avec bonne foi.* — Précisons tout de suite, qu'une telle éventualité est l'excep-

tion ; la plupart des insuffisances des déclarations sont voulues. Celles qui seraient commises avec bonne foi pourraient résulter d'une connaissance imparfaite des textes législatifs ou réglementaires, soit d'erreurs d'interprétation.

La législation de l'impôt sur le revenu, et notamment des déductions pour charges de familles et réductions d'impôt étant assez compliquée, il était nécessaire de prévoir que des erreurs assez nombreuses pourraient se glisser dans les déclarations.

Il s'agit donc d'un contribuable passible de l'impôt général, qui a fait une déclaration positive dans le délai légal ; cette déclaration est reconnue insuffisante par le contrôleur. Dans ce cas, la majoration de 25 % est appliquée à l'impôt correspondant au revenu non déclaré (article 130 des L.C.) ; il s'agit si l'on peut dire, d'une absence partielle de déclaration qui entraîne l'application de la majoration sur les seuls droits afférents au revenu non déclaré et non sur la totalité de l'imposition, comme au cas d'absence totale ou de retard de déclaration. Toutefois, pour que la pénalité soit exigible, il faut, dit la loi, que l'insuffisance soit d'au moins un dixième par rapport au revenu imposé. Dans le cas contraire, et alors même que l'insuffisance excéderait 20.000 francs, la majoration n'est pas due.

b) *Insuffisance commise de mauvaise foi.* — Si le contribuable qui a déclaré un revenu insuffisant (article 52, Loi du 22 mars 1924 (codifié art. 130) n'établit pas sa bonne foi, la majoration sur les droits correspondant au revenu dissimulé est portée de 25 % à

400 % ; mais cette aggravation de peine ne peut être appliquée que si l'insuffisance excède le $\frac{1}{10}$ du revenu retenu par le contrôleur ou la somme de 20.000 francs.

Par conséquent, un contribuable, même s'il a commis une insuffisance dépassant 20.000 francs, échappe, s'il établit sa bonne foi, à toute pénalité dès lors que cette insuffisance n'excède pas le $\frac{1}{10}$ du revenu imposable. Il en résulte qu'un redevable qui commet, de bonne foi, une insuffisance de 25.000 francs, ne payera aucune majoration s'il a un revenu supérieur à 250.000 francs, et qu'il supportera par contre la majoration de 25 % si son revenu est inférieur à cette somme : le contribuable le moins fortuné sera le plus maltraité.

3° La non déclaration des revenus encaissés à l'étranger

On sait que les personnes qui encaissent des revenus à l'étranger doivent rédiger deux déclarations :

a) Relativement à l'impôt cédulaire, une déclaration nominative pour l'Enregistrement, qui percevra ainsi la taxe sur ces revenus (article 67 du code des valeurs mobilières) (2).

b) Relativement à l'impôt général une déclaration à part de ces revenus (art. 119 des L.C.).

Rappelons à ce sujet, que l'encaissement de revenus à l'étranger ne constitue pas en lui-même une fraude,

(2) Décret du 21 décembre 1934 portant codification fiscale des valeurs mobilières.

c'est l'inobservance de ces deux obligations que la loi réprime par les sanctions suivantes :

a) En cas d'absence de déclaration à l'Enregistrement, le contrevenant sera redevable du « quintuple des sommes dont le Trésor a été privé pour chacune des années antérieures à celles de la découverte de l'infraction, sans toutefois que le droit de répétition puisse s'étendre à plus de 10 années » (article 67 du code des valeurs mobilières).

Les pénalités seront de nature correctionnelle, s'il est établi que le contribuable a agi dans le but de se soustraire frauduleusement au paiement de l'impôt.

b) Quant à la deuxième obligation : mentionner séparément dans la déclaration les revenus encaissés à l'étranger, l'article 131 des L.C. la sanctionne :

Il présume que les revenus encaissés à l'étranger et non déclarés séparément ont été omis. Leur titulaire est donc tenu de verser le supplément d'impôt correspondant, ainsi que la majoration du quadruple droit, dans le cas où l'Administration n'a pas pu établir la dissimulation. Dans le cas contraire, le redevable encourrait également des sanctions correctionnelles. Mais il faut « qu'il ressorte nettement des circonstances de l'affaire qu'il a eu en vue, en s'abstenant de se conformer sur ce point aux prescriptions légales de soustraire les revenus dont il s'agit au contrôle de l'Administration » (3).

Tel se présente l'ensemble des pénalités à caractère fiscal dont dispose l'administration. Assez récemment, s'y sont ajoutées des pénalités correctionnelles.

(3) Circulaire de la Direction générale, 31 juillet 1924.
Instruction de la Direction générale, 31 janvier 1928.

II. — LES PÉNALITÉS CORRECTIONNELLES

Les fraudes fiscales n'ont été longtemps punies que de pénalités fiscales; bien que la sévérité de ces dernières ait été sans cesse accrue, elles se sont révélées incapables d'enrayer la fraude à laquelle se prêtent les valeurs mobilières.

Le législateur voyant alors que des amendes même très élevées, ne semblaient pas constituer aux yeux des fraudeurs un danger assez redoutable, décida que des peines plus graves, d'un caractère infamant, s'ajouteraient désormais aux amendes. Une loi de 1920 « correctionnalisa » certaines fraudes fiscales; elle marque un nouveau stade dans l'évolution qui tend à créer des sanctions toujours plus sévères, évolution qui est marquée par les lois du 25 juin 1920, article 112; du 22 mars 1924, article 52 et suivants, du 4 avril 1926, article 8.

Aujourd'hui la matière est régie par les articles 182, 183, 184 et 185 du code fiscal des valeurs mobilières (4) et par les articles 146 et suivants des lois codifiées.

Ces textes sanctionnent les délits suivants:

- 1° les manœuvres frauduleuses et leur récidive;
- 2° l'absence et l'insuffisance de déclaration *intentionnelles* et leur récidive.

Nous allons les envisager tour à tour:

(4) Décret de codification du 21 décembre 1934.

1° *Les manœuvres frauduleuses et leur récidive*

(Loi du 25 juin 1920, article 112. — Lois Codifiées article 146. Code des valeurs mobilières, article 182).

Les manœuvres frauduleuses sont « la mise en œuvre de faits matériels de nature à tromper l'administration » (5).

La loi de 1920 introduisait pour la première fois des pénalités correctionnelles dans le domaine fiscal. L'article 112 frappait ceux qui s'étaient soustraits ou qui avaient tenté de se soustraire *frauduleusement* au paiement de l'impôt, d'une amende de 1.000 à 5.000 francs et en cas de récidive dans les cinq ans, d'amende, d'emprisonnement de 1 à 5 ans, de la privation facultative durant 5 à 10 ans des droits civils de l'article 42 du Code Pénal, enfin de l'insertion et de l'affichage facultatifs du jugement, comportant un maximum de frais de 5.000 francs (l'article 182 des lois codifiées n'a fait que reproduire ces dispositions).

Ce texte se révéla d'un usage assez difficile, parce que sa teneur même en réduisait l'application aux manœuvres frauduleuses, or, le cas le plus fréquent de fraude : la déclaration insuffisante de revenus mobiliers, ne s'entourent que rarement de manœuvres frauduleuses.

Rapidement, le législateur s'aperçut que les termes de la loi de 1920 étaient inopérants, dès 1924, un nouveau texte fut élaboré.

(5) Instruction générale de l'Administration des Finances, du 31 janvier 1928, art. 384.

2° *L'absence et l'insuffisance intentionnelles
de déclaration*

(Lois du 22 mars 1924, article 52. Code des valeurs mobilières, article 183. — Loi du 31 décembre 1935, article 7 modifiant l'article 146 des lois codifiées).

La loi du 22 mars 1924 élargit le domaine des sanctions pénales; elle en rend l'application plus fréquente, abandonnant comme élément constitutif du délit les « manœuvres frauduleuses », elle retient comme élément susceptible de déclencher les peines correctionnelles la *simple intention de frauder* (6).

Désormais, il suffira d'une absence de déclaration ou d'une déclaration insuffisante, pourvu qu'elle soit commise *volontairement*, avec l'intention de frauder, même si l'absence ou l'insuffisance de déclaration ne s'accompagne pas de manœuvres proprement dites.

Pour préciser ce que la loi entend par : insuffisance de déclaration commise *volontairement*, il suffit de les opposer à celles qui ne résultent pas de l'intention de frauder. Une instruction de la Direction générale du Ministère des Finances (7) déterminait ces dernières,

(6) Qui ne se confond pas avec la simple connaissance de la violation de la loi. — « A prendre la loi à la lettre, le délit serait fréquent, étant donné que nul n'est censé ignorer la loi, il serait toujours possible de dire que celui qui ne s'est pas conformé à la loi a agi sciemment. Mais telle n'est certainement pas l'idée du législateur : ce délit ne peut être retenu qu si l'on prouve *l'intention frauduleuse* ». — Voir PILON : *Principes et techniques des droits d'enregistrement*, 1929, tome I, p. 656.

(7) Instruction de la Direction générale du 31 janvier 1928, n° 387 et Circulaire de la Direction générale du 31 juillet 1924.

ce sont « les omissions ou insuffisances de déclaration résultant soit d'une connaissance imparfaite des textes législatifs, soit d'erreurs d'interprétation et, d'une manière générale, toute irrégularité commise de *bonne foi* » ; elles échapperaient donc à l'application de l'article 183. Dans tous les autres cas, le contribuable serait passible des sanctions correctionnelles.

L'élément constitutif du délit est donc « l'intention » de frauder.

Il y a lieu maintenant de distinguer — comme le faisait la loi de 1924 elle-même — suivant que l'intention de frauder porte sur l'impôt général ou sur la taxe sur le revenu, des valeurs mobilières.

A) *Sanctions des fraudes à l'impôt général*

(Loi du 22 mars 1924, articles 52 et 53. Lois codifiées, article 146, modifié par la loi du 31 décembre 1935, article 7).

a) *Fraudes commises par les contribuables eux-mêmes.* — L'article 7 de la loi de finances pour 1936, qui régit aujourd'hui la matière, est libellé comme suit :

Article 7. — Le premier alinéa de l'article 146 du Code général des impôts directs est modifié et complété comme suit :

« Quiconque en employant des manœuvres frauduleuses pour se soustraire, en totalité ou en partie à l'établissement des impôts et taxes visés au titre I à IV et VI ci-dessus, a dissimulé ou tenté de dissimuler des sommes auxquelles s'appliquent ces impôts et

taxes, est passible, indépendamment des sanctions fiscales établies par les dispositions des titres I à IV ci-dessus, d'une amende de 1.000 à 5.000 francs et d'un emprisonnement de six jours à un mois ou de l'une des deux peines seulement, à la condition que la dissimulation excède le $\frac{1}{10}$ de la somme imposable ou le chiffre de 20.000 francs.

Sera puni de l'amende prévue à l'alinéa précédent, le contribuable qui aura commis *sciemment*, dans la déclaration des revenus de valeurs et capitaux mobiliers pour l'établissement de l'impôt général, une omission ou insuffisance excédant le $\frac{1}{10}$ de son revenu imposable ou la somme de 20.000 francs ».

Notons qu'aux termes de l'article 131 des lois codifiées, les mêmes peines sont encourues par les contribuables qui, *sciemment*, n'ont pas mentionné à *part* leurs revenus encaissés à l'étranger.

Récidive: (Loi du 4 avril 1926 article 8, Lois codifiées, article 146.)

La loi de 1926 sanctionne le renouvellement des mêmes fraudes à l'impôt général; jusqu'à cette date seule la récidive de manœuvres frauduleuses entraînait une aggravation des peines.

La loi de 1926, reproduite par l'alinéa 3 de l'article 146, L.C., stipule qu'en cas de récidive, dans le délai de 5 ans, le contribuable sera puni d'une amende de 1.000 à 100.000 francs (au lieu de 1.000 à 5.000 francs comme lors de la première infraction), et d'un emprisonnement de 1 mois à 6 mois, sans préjudice, le cas échéant, de l'affichage et de la publicité du jugement.

Il résulte de ces textes cette conséquence assez singulière que la récidive est punie d'une amende beaucoup plus forte lorsqu'il s'agit de simples dissimulations volontaires (1.000 à 100.000 francs) que lorsqu'il s'agit de manœuvres frauduleuses (1.000 à 5.000 francs).

b) *Fraudes commises par des complices.* — Aux termes de l'article 53 de la loi du 22 mars 1924 (codifié article 147) les complices des délits précédents sont punis des mêmes peines que les auteurs de ces délits, sans préjudice des sanctions disciplinaires qui sont susceptibles de leur être infligées, s'ils sont officiers publics ou ministériels. Les complices des délinquants ne peuvent d'ailleurs, comme les délinquants eux-mêmes, faire l'objet de poursuites qu'autant que les dissimulations relevées à la charge de ces derniers atteignent au moins le 1/10^e du revenu total.

L'article 148 des lois codifiées prévoit les mêmes peines pour « quiconque, en vue de faire échapper à l'impôt tout ou partie de la fortune d'autrui, s'entremet, soit en favorisant des dépôts de titres à l'étranger, soit en y encaissant ou y faisant encaisser, en y négociant, ou y faisant négocier les coupons, soit en émettant ou en encaissant des chèques ou tous autres instruments créés pour le paiement des dividendes, intérêts, arrérages ou produits quelconques des valeurs mobilières ».

Il s'agissait de réprimer l'activité frauduleuse de personnes qui facilitaient aux petits épargnants des fraudes dont l'affaire de la « Banque Commerciale de Bâle » avait dévoilé le mécanisme.

B) *Sanctions des fraudes à l'impôt cédulaire*

L'encaissement de revenus de valeurs mobilières à l'étranger constitue, on l'a vu, un des moyens d'évasion les plus dangereux pour le Trésor, en raison de sa facilité et de son impunité quasi-certaines.

La loi a donc entouré l'encaissement à l'étranger d'obligations très strictes.

Il y a d'abord l'obligation, déjà étudiée, de mentionner séparément dans la déclaration de l'impôt général, les sommes encaissées à l'étranger, sanctionnée par les peines correctionnelles de l'article 146 des lois codifiées.

Il y a surtout, pour s'assurer que l'impôt cédulaire a été payé, l'obligation de souscrire à l'Enregistrement la déclaration de l'article 67 du Code des valeurs mobilières. En cas d'infraction volontaire, l'article 183 de ce code prévoit des peines correctionnelles qui s'ajoutent aux peines fiscales. Ce sont :

— une amende de 1.000 à 5.000 francs ;

— une amende de 1.000 à 100.000 francs avec emprisonnement d'un à six mois, en cas de récidive.

Ces poursuites sont encourues par le seul fait de l'absence de déclaration ; l'insuffisance n'est, par contre, punissable que si elle atteint au moins 10 %.

Quant aux complices de ces fraudes, les articles 184 et 185 du Code des valeurs mobilières ne les font pas bénéficier de plus de clémence.

« Est également puni des peines de l'article 183 précité, quiconque en vue de faire échapper à l'impôt, tout ou partie de la fortune d'autrui, s'entremet, soit

en favorisant les dépôts de titres à l'étranger, soit en y encaissant ou y faisant encaisser, en y négociant ou en y faisant négocier des coupons, soit en émettant ou en encaissant des chèques ou tous autres instruments créés pour le paiement des dividendes, intérêts, arrérages ou produits quelconques des valeurs mobilières. »

CONCLUSION SUR LES MESURES RÉPRESSIVES

Telle se présente la « panoplie » d'armes mises par la loi à la disposition des Administrations financières. Reconnaissons qu'elle présente un aspect redoutable, on pourrait difficilement concevoir un système de répression plus rigoureux.

Les sanctions pénales qui jouent dans certains cas, sont particulièrement sévères et atteignent même un degré de « férocité » dont il semble que l'effet le plus clair sera de rendre odieuse la législation de nos impôts directs; car au point de vue pratique, ces sanctions sont d'une application difficile: Dans la plupart des délits qui entraînent des pénalités correctionnelles, il faut prouver l'intention frauduleuse. Ce qui n'est pas toujours très facile. Dans ces conditions, il ne semble pas de très bonne politique de prévoir des lois répressives d'une application si malaisée que l'Administration hésite à s'en servir. Dans le domaine fiscal, les amendes sont plus efficaces que les peines corporelles. L'adoption par le Parlement de sanctions correctionnelles a marqué un fâcheux retour en arrière. Les législateurs actuels, qui sans cesse invo-

quent l'exemple de la Révolution de 1889, auraient pu, pour une fois, s'en inspirer. Les législateurs de cette époque, considérèrent que les peines corporelles dont s'accompagnaient le système fiscal de l'Ancien Régime, étaient une preuve de barbarie et ils les remplacèrent par des peines simplement fiscales.

La terrible répression du « faux saunage » attcha une grande impopularité à l'impôt des gabelles. Prenons garde actuellement, qu'une répression trop sévère, ne rende odieuse notre législation d'impôts directs.

Des peines trop fortes, autrefois, prouvaient la mauvaise répartition des impôts; aujourd'hui pour que les impôts sur le revenu rentrent, il faut menacer les contribuables de 100.000 francs d'amende et de 5 ans de prison. Alors dans les deux cas on concluera que « plus un régime fiscal est injuste, plus les pénalités sont sévères. Des sanctions draconiennes sont la preuve que les impôts ne sont pas équitablement répartis entre les classes sociales » (8).

Ces sanctions draconiennes ont, de plus, l'inconvénient de mettre en guerre le fisc avec les contribuables.

En conclusion, des sanctions sont indispensables mais elles devraient rester — en ce qui concerne notre sujet — d'ordre financier et consister en majorations d'impôts.

Les peines correctionnelles appliquées par les tribunaux répressifs, devraient ici, être écartées.

« Dans les Etats démocratiques, où les tendances démagogiques l'emportent de plus en plus, il est à

(8) JÈZE: *Cours de Finances publiques* 1932-33, p. 182.

redouter que des politiciens — avides de popularité et préoccupés de se faire une réputation de défenseurs de la probité fiscale — ne poussent les ministres terrorisés à exercer, contre certaines personnes antipathiques à tel parti, des poursuites correctionnelles, même sans preuves décisives, pour faire du scandale » (9).

(9) JÈZE: *op. cit.*, p. 186.

CONCLUSION

LA FRAUDE FISCALE, LA MYSTIQUE ET LES RÉALITÉS

Peut-être s'étonnera-t-on qu'après avoir passé en revue tant de procédés pour empêcher la fraude, nous ne faisons pas choix de l'un d'eux pour en préconiser l'emploi dans cette conclusion.

Nous avons vu les auteurs d'autres thèses se prononcer, qui pour le carnet de coupons, qui pour la suppression du titre au porteur.

Nous n'adopterons pas leur attitude.

La fraude des valeurs mobilières est une maladie dont souffre notre régime fiscal, vouloir l'en guérir par un remède unique et infaillible, c'est ressembler aux charlatans trop sûrs d'eux-mêmes.

Le procédé radical pour supprimer la fraude n'existe pas, ou il n'existe que pour les esprits théoriques aimant se mettre en valeur à la faveur d'opinions osées. Peu leur importe les réalités; ils les dédaignent si elles s'opposent à leurs théories séduisantes. Ce ne sont plus des réalistes, quoiqu'ils s'occupent de problèmes uniquement pratiques, ce sont des *mystiques*.

La mystique, a dit LÉON BÉRARD, c'est le « dédain lyrique des réalités ». « La mystique est un dogme

laïc, vague et obligatoire, *affirmé et maintenu malgré les contradictions évidentes de la raison et des faits* » (1).

A ce titre, on reconnaîtra avec nous, que dans cette étude de la répression de la fraude fiscale, nous nous sommes souvent trouvés en pleine mystique.

Faut-il d'ailleurs s'étonner qu'à l'occasion d'un problème aussi particulier, nous ayons rencontré un tel état d'esprit ?

Il faudrait oublier qu'actuellement en France, dans des domaines beaucoup plus généraux, la même tendance sévit ; il était normal qu'en politique fiscale — la politique fiscale est le reflet de toutes les tendances d'un pays — nous la retrouvions.

Nous voudrions, dans les lignes qui suivent, préciser davantage les solutions inspirées d'un tel état d'esprit, qu'il faut abandonner définitivement. Cette partie, ce sera la partie destructive consacrée à la *mystique*. Nous tenterons de lui opposer en second lieu quelques *réalités*. Ce sera la partie constructive, où, sans ambition démesurée, nous préconiserons quelques réformes.

1° LA MYSTIQUE

Ce sont deux idées que nous grouperons sous cette rubrique : la répression de la fraude fiscale par les ententes internationales et la répression par les procédés de contrôle automatique.

(1) M. Raphaël ALIBERT, professeur à l'Ecole libre des Sciences Politiques, à son cours.

a) *Les ententes internationales fiscales*

Chacun sait qu'il existe des pays qui *vivent* de la fraude fiscale, chacun sait également qu'il suffirait QU'UN SEUL de ces pays se refusât à signer les conventions en question, pour que toutes les autres conventions fussent vaines; chacun sait enfin, que *tous* les pays ne seront jamais d'accord pour signer ces conventions. Alors que penser d'hommes qui écrivent :

« Il ne semble pas utopique de prévoir que s'instituera de proche en proche une fiscalité internationale qui sera celle de l'Europe future » (2).

Ou encore « Je crois à la possibilité de cette sorte d'internationale fiscale » (3).

Ils répondront qu'ils croient à la réalisation de cette internationale fiscale pour un avenir plus ou moins éloigné. La foi est une chose très respectable, surtout dans le domaine religieux.

Mais en politique, a-t-on le droit de croire à, ce qu'on sait irréalisable?

Cependant « malgré les contradictions évidentes de la raison et des faits », le refrain des « ententes internationales » continuera de bercer ceux qui aiment la mystique.

b) *Les procédés de contrôle automatique*

Au Moyen Age, les Alchimistes recherchaient la pierre philosophale, qui apporterait à son inventeur tout l'or désiré.

(2) M. GUERNUT: Projet de loi du 15 juin 1933. *J.O.*, annexes, Chambre, n° 2038.

(3) PIÉTRI, *op. cit.*, p. ,

On voit aujourd'hui certains fiscalistes rechercher le procédé infaillible qui, automatiquement, sans effort, fera couler un Pactole dans les caisses du Trésor. On rit des premiers, mais à la Chambre des Députés on discute très sérieusement les projets des seconds.

Etablir un bordereau aux multiples mentions pour un coupon de 2 fr. 50 semble la bonne solution pour tel de nos législateurs.

Il y aura 20 ou 40 millions de bordereaux, donc ils seront inutilisables. Mais, qu'est-ce que cela peut faire !

Tel autre parlementaire préfère supprimer purement et simplement le titre au porteur. Les faits sont là pourtant : l'exemple italien de 1921 qui fut un désastre. Mais qu'importe les faits, seule l'Idée compte, il faut la défendre avec d'autant plus de vigueur qu'elle s'oppose à plus de réalités irréfutables.

II. — LES RÉALITÉS

Elles sont moins séduisantes, évidemment, que les brillantes théories. Les théoriciens assuraient que la fraude fiscale disparaîtrait définitivement avec tel système.

Nous pensons que la fraude fiscale s'exercera toujours, plus ou moins.

La faire disparaître est dans les circonstances actuelles, une tâche impossible. Modérons donc nos désirs, tentons de la réduire, c'est plus facile et surtout moins dangereux. Pour y parvenir, pas de pavé

de l'ours qui écraserait le dormeur, mais des réformes limitées et possibles : une réforme technique de notre fiscalité directe d'abord, une réforme plus large de l'esprit de cette fiscalité ensuite.

a) *Réforme technique*

C'est beaucoup plus vers les contrôles personnels que vers les contrôles automatiques qu'il faut se tourner ; les lois créatrices de notre fiscalité directe avaient toujours prévu un contrôle de la déclaration. Ne nous écrions donc pas que contrôler la déclaration par les signes extérieurs, c'est « l'assassiner ».

On a abandonné avec raison les signes extérieurs comme procédé d'assiette en 1914, ce n'est pas une raison pour ne plus les utiliser du tout.

La formule de la « déclaration » théoriquement parfaite, se prête trop aux fraudes ; entre ces deux procédés d'assiette trouve place la « déclaration contrôlée ». Elle constitue, a-t-on dit, une entorse aux « principes directeurs » de notre fiscalité. Mais si l'application des « principes » s'avère détestable, ne vaut-il pas mieux modifier ces principes ?

Il nous semble que c'est grâce à ce contrôle de la déclaration par le train de vie du contribuable tel qu'il est révélé au contrôleur par les signes extérieurs que des résultats peuvent être atteints.

Il y a beaucoup de chances pour que le contribuable qui déclarait des revenus manifestement insuffisants, soit psychologiquement contraint de rectifier sa déclaration s'il doit avouer son train de vie.

Cette législation qui, sans contrainte et sans inquisition, amène le contribuable lui-même, à plus de sincérité, est de très bonne politique. S'il ne se soumet pas, l'utilisation rationnelle par le contrôleur, du droit de taxer d'office, permettrait de mettre fin aux fraudes fiscales les plus criantes.

Depuis longtemps, on réclamait le renforcement du pouvoir de taxation d'office. C'est aujourd'hui chose faite. L'article 128, 3° des lois codifiées, accorde aux contrôleurs la faculté de taxer d'office les contribuables dont le train de vie accusera une discordance trop sensible avec le montant des revenus déclarés.

Une sage utilisation de ce droit évitera de recourir aux procédés de contrôle automatique.

En résumé, on trouve certainement dans la législation fiscale actuelle les éléments suffisants pour réprimer la fraude fiscale, ou tout au moins pour la réduire à des propositions telles qu'elle cesse d'être un danger pour les finances de l'Etat.

Mais ce résultat ne pourra être atteint qu'à une condition : modifier l'esprit général de notre fiscalité.

b) *Réforme générale*

A côté d'une réforme technique portant sur l'utilisation plus rationnelle de certains éléments de notre législation, une réforme plus générale s'impose si l'on veut que la première soit couronnée de succès.

Nous pensons, en effet, que la fraude fiscale ne pourra pas être réprimée, tant que persistera l'état d'esprit des contribuables, que nous signalions dans notre introduction.

Tant que l'état de guerre subsistera entre les contribuables et le fisc, celui-ci sera, quoi qu'il fasse, vaincu. La ruse de millions de contribuables excédés, arrivera toujours à déjouer les lois les plus sévères de répression et si, par hasard, on trouvait le procédé radical pour les éviter, le contribuable se rappellerait alors qu'il existe des pays voisins, aux banques accueillantes.

La solution de ce problème nous semble être dans la mentalité du contribuable; il ne considère plus, maintenant, la fraude fiscale comme immorale. C'est cela qu'il faut changer.

Que la fiscalité cesse d'être aux mains des partis un instrument pour réaliser des buts politiques, qu'elle cesse d'être un instrument de spoliation, employé par haine d'une classe de la nation et la mentalité de cette classe changera bien vite.

Le jour où elle s'apercevra que l'équité inspire de nouveau les lois fiscales, elle s'y soumettra comme elle s'y soumettait autrefois, sans qu'on doive brandir des sanctions terribles ou des procédés inquisitoriaux.

Nancy, le 23 Mai 1936.

VU:
Le Doyen de la Faculté de Droit,
F. SENN.

VU:
Nancy, le 22 Mai 1936.
Le Président de Thèse,
R. DE MENTHON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER
Nancy, le 25 Mai 1936.
Le Recteur de l'Académie,
L. BRUNTZ.
Président du Conseil de l'Université.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALLIX. — *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière*. 6^e édition, 1931.
- BROCARD. — *Principes d'Economie Nationale et Internationale*. 1929 (3 volumes), Sirey.
- JÈZE. — *Cours de Finances publiques*, 1931-1932.
— *Cours de Finances publiques*, 1932-1933.
- LYON-CAEN et RENAULT. — *Traité de Droit commercial*. 5^e édition, 1925.
- PIC (Paul). — *Des Sociétés commerciales*. 2^e édition, 1925.
- SÉLIGMAN. — *Essais sur l'impôt*. 8^e édition, 1914.
— *L'impôt sur le revenu* (traduction OUALID).
- THALLER et PERCEROU. — *Traité élémentaire de Droit commercial*. 6^e édition, 1922.
- WAGNER. — *Traité de la Science des finances*. Paris, 1909.
- WAHL. — *Traité de droit fiscal*. Paris, 1920, 2 volumes.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX

A

- ALLIX et LECERCLE. — *L'impôt sur le revenu - Traité théorique et pratique*, 1926.
- *Suppléments du Traité*, 1930.
- *Droits d'Enregistrement*. 1933.
- BOCQUET (Lucien). — *L'impôt sur le revenu cédulaire et général* (5 volumes). 4^e édition, 1933. — T. IV: *Taxe sur le revenu des valeurs mobilières*. — T. V: *Impôt général sur le revenu*.

- DURAND et BONNEL. — *Impôts sur les revenus - Questions litigieuses*. 1935.
- LUIGI-EINAUDI. — *La coopération internationale en matière fiscale*. Recueil des cours de l'Académie de Droit international, 1928.
- MARCHAL (Jean). — *Le rendement des impôts français sur le revenu avant et depuis la guerre*. (Revue de Science et Législation financières, Paris, 1933).
- PIÉTRI. — *Justice et injustice fiscale*. 1933.
- PILON. — *Principes et technique des droits d'enregistrement*. 1929.
- ROGEON, DURAND et BONNEL. — *Le régime fiscal des Sociétés et des valeurs mobilières*.
- SAUVAGE. — *Les impôts sur les revenus et les moyens de contrôle du fisc*. In-8°, 1918, Sirey.
- WAHL. — *Traité du régime fiscal des Sociétés et valeurs mobilières*. 2 volumes, 1909.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX

B

- ALLARD. — *Comment on fraude le fisc*. Paris, 1929.
- BADIN. — *Les mille et une manières de frauder le fisc*. 1933.
- LESCEUR. — *Comment on fraude le fisc*. 7^e édition, Paris, 1909.
- SONTON et CORDIÉ. — *Les coulisses de la comédie fiscale - Tous les moyens légaux d'échapper à l'impôt*. Paris, 1928.
- X... — *L'art de diminuer légalement ses impôts*, par X..., Contrôleur démissionné. Maison du Livre Français, Paris, 1929.

III. — THÈSES

- BAUDOT. — *Les conséquences économiques et financières de la suppression du titre au porteur*. Lyon, 1921.
- BERLAUD. — *Les évasions fiscales*. Paris, 1922.
- BERTIN. — *Les pouvoirs de contrôle du fisc en matière d'impôts sur le revenu*. Nancy, 1928.

- BLANCHET. — *Le système belge de l'impôt sur les revenus comparé au système français*. Lille, 1930.
- BORIE. — *L'introduction du forfait dans les impôts sur le revenu*. Paris, 1923.
- BONE. — *Double imposition et évasion fiscale*. Lille, 1929.
- BOULANGER. — *La déclaration contrôlée dans le nouveau système d'impôt direct français*. Lille, 1923.
- CÉLARD. — *Moyens employés pour éviter l'inquisition*. Paris, 1925.
- CHAMPION. — *Le contrôle en matière de contributions directes*. Paris, 1926.
- CHAUSSADE. — *La fraude et le contrôle fiscal en matière d'impôts sur le revenu*. Poitiers, 1936.
- CHOTARD. — *Les impôts sur les revenus et les fraudes fiscales*. Paris, 1925.
- COUDERC. — *L'évasion fiscale des valeurs mobilières devant l'impôt général sur le revenu*. Bordeaux, 1923.
- COURBES. — *Exposé historique et critique du régime fiscal des valeurs mobilières*. Toulouse, 1922.
- COMTHIEN. — *L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières*. Bordeaux, 1926.
- DEHEM. — *Le Conseil d'Etat en face des nouveaux impôts sur le revenu*. Lille, 1927.
- GERMAIN-MARTIN (H.). — *La réglementation de l'exportation des capitaux et de l'importation des valeurs mobilières*. Paris, 1926.
- HAUSER. — *Les valeurs mobilières et l'évasion fiscale*. Paris, 1926.
- IMBERT. — *Le contrôle de la déclaration relative à l'impôt général sur le revenu*. Lyon, 1924.
- MOLIN. — *Tendances de retour à la méthode indicielle*. Paris, 1925.
- MOUCHET. — *Le contrôle fiscal des valeurs mobilières*. Paris, 1934.
- NORDMAN. — *Exportation des capitaux et évasion fiscale*. Paris, 1927.

- PARLANGE. — *Les banques auxiliaires du fisc*. Paris, 1930.
PUYMALY (de). — *Les signes extérieurs et l'impôt sur le revenu*. Bordeaux, 1924.
ROCHE. — *L'évasion et l'inquisition fiscale en matière d'impôts sur le revenu*. Lyon, 1929.
SALVAT. — *Des obligations fiscales des sociétés de crédit*. Toulouse, 1928.
SINDOU. — *Compte-courant et impôts sur les revenus*. Paris, 1925.

IV. — PÉRIODIQUES ET REVUES

- Journal Officiel*.
Le Temps (Notes fiscales de M. Camille ROSIER).
Le Temps Financier (Chroniques de M. Frédéric JENNY).
L'Information.
Le Capital.
La Dépêche de Toulouse (articles de M. JÈZE).
Journal des Finances.
Circulaires de l'Administration des Contributions Directes.
Rapports des Experts de la S.D.N. (1925-1927).
Recueil des Traités de la S.D.N.
Bulletin Quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations Economiques.
Revue d'Economie Politique.
Revue Politique et Parlementaire.
Recueil hebdomadaire de Jurisprudence Dalloz - Série des « Notes Fiscales ».
Bulletin de la Fédération des Porteurs de valeurs mobilières, 154, rue de l'Université, à Paris.
Revue de Science et de Législation financières.
Revue de Droit fiscal.
Revue des Contributions et de l'Enregistrement.
Bulletin de statistique et de législation comparée.
Bulletin de la statistique générale de la France.
Bulletin des Contributions Directes.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — <i>La fraude fiscale, le Droit et la Morale.</i>	

PREMIÈRE PARTIE

LA FRAUDE

Chapitre premier. — <i>Le fait de la fraude</i>	15
I. Existence de la fraude.	
II. Importance de la fraude.	
a) Evaluations courantes.	
b) Discussion critique de ces évaluations.	
Chapitre II. — <i>Les causes de la fraude</i>	27
I. L'évolution économique.	
a) Apparition de la fortune mobilière.	
b) Le titre au porteur.	
II. L'évolution fiscale.	
a) Adoption du système de la déclaration.	
b) Hausse des taux d'impôts et diminution du nombre des assujettis.	
Chapitre III. — <i>Procédés employés pour frauder</i> ..	35
I. Procédés de fraude à l'impôt séculaire sur le revenu des valeurs mobilières.	
a) La domiciliation des titres à l'étranger.	
b) La « fraude du sleeping » ; encaissement des coupons à l'étranger.	

- II. Procédés de fraude à l'impôt général sur le revenu.
 - a) L'omission de déclaration.
 - b) L'insuffisance dans la déclaration.
 - c) L'insuffisance accompagnée de procédés frauduleux.

Chapitre IV. — *Les conséquences de la fraude..* 47

- I. La fraude compromet le rendement.
- II. La fraude compromet la justice.

DEUXIÈME PARTIE
RÉPRESSION DE LA FRAUDE

TITRE PREMIER. — LES PROCÉDÉS PRÉVENTIFS.

Section I. — Les contrôles personnels.

Chapitre premier. — *La taxation d'office.....* 55

- I. Intérêt pratique de la question.
 - a) Au point de vue de l'Etat.
 - b) Au point de vue des contribuables.
 - Conséquences fiscales.
 - Conséquences juridiques
- II. Cas de taxation d'office.
 - a) Le défaut de déclaration.
 - b) Le défaut de réponses aux demandes d'éclaircissements ou de justifications.
 - c) Dépenses personnelles ostensibles et notoires, supérieures au minimum exonéré ou au chiffre déclaré.

III. Etablissement de la taxation d'office.

- a) Fixation de la base d'imposition.
- b) Procédure.

Chapitre II. — *Demandes d'éclaircissements ou de justifications* 71

I. Evolution législative.

- 1° Dispositions antérieures.
- 2° Dispositions en vigueur.

II. Régime juridique des art. 125 et suiv.

- 1° Les éclaircissements.
- 2° Les justifications.

III. Portée pratique des dispositions nouvelles.

Chapitre III. — *Le droit de communication*..... 83

- § 1. — Droit de communication auprès des collectivités publiques 84
- § 2. — Droit de communication auprès des collectivités privées 91
- § 3. — Droit de communication auprès des collectivités étrangères 103

Section II. — Les contrôles automatiques.

Chapitre premier. — *Connaissance des fortunes en capital* 113

§ 1. — Nominalisation obligatoire 115

1° Avantages.

2° Inconvénients.

- a) Inconvénients politiques.
- b) Inconvénients financiers.
- c) Inconvénients techniques.

§ 2. — Nominalisation par persuasion..... 121

Chapitre II. — <i>Connaissance des fortunes en reve-</i> <i>nus</i>	125
§ 1. — Le bordereau de coupons.....	125
I. Principe du bordereau.	
II. Avantages et inconvénients.	
1° Avantages.	
2° Inconvénients.	
a) Pour l'Etat.	
b) Pour les assujettis.	
III. Conclusion.	
§ 2. — Le carnet de coupons	130
I. Principe et but.	
II. Avantages et inconvénients.	
A) Avantages.	
B) Inconvénients.	
1° Pour les assujettis.	
a) Les banquiers.	
b) Les contribuables.	
Inconvénient juridique.	
Inconvénient pratique.	
2° Pour l'Economie toute entière.	
III. Conclusion.	
§ 3. — Le Précompte	139
I. Le système du précompte.	
1° Analyse du précompte.	
2° Comparaison avec les autres sys-	
tèmes de précompte.	
a) Les propositions antérieures	
au projet Piétri.	
b) Les propositions postérieures.	
c) Le procédé anglais de rete-	
nue.	

II. Avantages du précompte.

1° Intérêts du contribuable.

2° Intérêts de l'Etat.

a) Disponibilités pour le Trésor.

b) Ressources pour le Budget.

III. Inconvénients du précompte.

1° Inconvénients d'ordre technique.

a) Le choix du taux de précompte.

b) Le sort des rentes.

c) Le fonctionnement du précompte.

2° Inconvénients d'ordre général.

IV. Conclusion.

§ 4. — La carte d'identité fiscale..... 163

I. Principe et but du système de la carte d'identité fiscale.

1° Le principe.

2° Le but.

II. Mécanisme.

III. Avantages.

A) Organisation d'un contrôle.

a) Au point de vue du contribuable.

b) Au point de vue de l'Etat.

B) Simplifications et réformes.

a) Simplifications de perception d'impôts directs.

b) Réformes dans la vie administrative.

IV. Inconvénients.

A) Pour l'Etat.

a) Distribution des cartes.

b) Organisation d'un système de
recherches fiscales.

c) L'efficacité.

B) Pour les assujettis.

a) Les banquiers.

b) Les contribuables.

1° Inconvénients juridiques.

2° Inconvénients pratiques.

V. Conclusion.

Chapitre III. — <i>Connaissance approximative des revenus</i>	189
---	-----

Historique.

§ 1. — Les minima d'imposition	199
--------------------------------------	-----

I. Le projet Bonnet.

II. La loi du 23 décembre 1933, art. 5.

§ 2. — La déclaration des signes extérieurs..	211
---	-----

I. But.

II. Mécanisme.

1° Obligations imposées aux contri-
buables.

2° La preuve contraire.

III. Inconvénients.

1° Théoriques.

2° Pratiques.

a) Persistance des fraudes.

b) Insuffisance du texte voté.

IV. Conclusion.

TITRE II. — LES PROCÉDÉS RÉPRESSIFS.....	229
--	-----

Chapitre premier. — <i>Caractères des pénalités</i>	233
--	-----

I. Pénalités fiscales.

II. Pénalités correctionnelles.

Chapitre II. — <i>Etude des pénalités</i>	237
---	-----

I. Pénalités fiscales.

- 1° Le défaut de déclaration.
- 2° L'insuffisance de déclaration.
- 3° La non-déclaration des revenus encaissés à l'étranger.

II. Pénalités correctionnelles.

- 1° Les manœuvres frauduleuses et leur récidive.
- 2° L'absence et l'insuffisance intentionnelles de déclaration.

A) Fraudes à l'impôt général.

- a) Commises par les contribuables eux-mêmes.
- b) Commises par des complices.

B) Fraudes à l'impôt cédulaire.

Conclusion sur les mesures répressives.

CONCLUSION. — <i>La fraude fiscale, la mystique et les réalités</i>	253
---	-----

BIBLIOGRAPHIE	261
---------------------	-----
